

35 ←

Princípios Informativos do Direito Administrativo.

José Cretella Júnior

Livre Docente de Direito Administrativo da
Faculdade de Direito da Universidade de
São Paulo.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Os princípios. 3. Princípios jurídicos. 4. Princípios informativos do direito administrativo. 5. Princípio da hierarquia. 6. Princípio da especialidade. 7. Princípio da executoriedade. 8. Princípio da continuidade. 9. Princípio da presunção da verdade. 10. Princípio da moralidade. 11. Princípio da relação de administração. 12. Outros princípios. 13. Denominador comum dos princípios administrativos. 14. Conclusão.

1. Introdução.

Ramo jurídico de recente formação, quando comparado com outros setores da ciência jurídica, o direito administrativo apresenta-se como um todo ainda inestruturado, "in fieri", à mercê de construções tomadas de empréstimo ao direito privado e, por isso mesmo, mal aclimatadas, depois das transposições empreendidas.

Entretanto, conjunto autônomo de proporções gigantescas, cada vez mais ampliadas, com objeto próprio, método próprio e princípios informativos próprios, reúne o direito administrativo os pressupostos necessários para a elaboração dos respectivos institutos a partir das *categorias juri-*

*dicas*¹ que, trabalhadas antes de sua fixação no âmbito do direito comum, fornecerão, à luz de uma canônica típica, os moldes específicos à problemática administrativa.

Cumpre, pois, num reexame crítico dêste setor do direito, investigar com a maior atenção a existência e os característicos dos *princípios informativos* ou *cânones do direito administrativo* que, ao lado dos dois requisitos assinalados — *objeto próprio* e *método próprio* —, asseguram a legítima e incontestável autonomia para êsse importante campo da jurisprudência.

Os tratados especializados fazem referências, aqui e ali, a êste ou àquele princípio, quando se referem a um dado tema, desenvolvendo-o a partir da proposição básica. É, como fica patente, uma espécie de casuismo filosófico, referência puramente acidental, sem tomada de consciência do problema, em todo seu conjunto, atribuindo-lhe o valor que na realidade tem.

Ressente-se nossa disciplina da tratamento sistemática dos princípios que a informam, falta-lhe o estudo global *more geométrico*, que os escalonasse, hierarquizando-os, em forma de pirâmide articulada, partindo-se da matriz suprema orientadora — a *supremacia do interesse público sobre o interesse privado*, seguido do *princípio da legalidade* — até os *princípios secundários* ou *menores*, corolários e escólios, que configurariam pontos mais baixos da pirâmide até a base do esquema, todos, porém, monoliticamente interligados para permitir o delineamento jurídico-administrativo típico, fundamento de qualquer construção no campo das *peças públicas*, dos *bens públicos*, das *obrigações* assumidas pelo Estado, das *sucessões* no direito público, do *processo* administrativo.

1. Nos artigos *As Categorias Jurídicas e o Direito Administrativo e Regime Jurídico das Fundações Públicas, no Brasil*, publicados, respectivamente pela *Revista de Direito Administrativo*, n.º 85, p. 28-33 e 90, p. 459-469, fizemos alusão rápida aos *princípios informativos do direito administrativo*. O n.º 93 desenvolveu o tema com maior amplitude, p. 1 a 10.

2. Os princípios.

Ramo do direito público interno, fundamenta-se o direito administrativo em um conjunto de proposições que se apresentam sob a forma de juízos do tipo *S é P*, mas encobrindo, na realidade, juízos do tipo *S deve ser P*, alicerce para uma série concatenada de outras proposições que, a um exame mais acurado, se revela ou a premissa do sistema, ou a regra básica (ou série de regras), em relação à qual (ou às quais) todo o edifício é levantado.

As regras básicas que justificam a construção posterior, como um todo, dêste ramo do direito, formam a *canônica* ou *principiologia*, conjunto de cânones ou princípios, que garantem a autonomia do sistema administrativo dentro do mundo jurídico, impedindo sejam confundidos institutos do direito privado com os símiles do direito público, em primeiro lugar; impedindo, dentro agora do direito público, se identifiquem, confundindo-se, institutos peculiares a dois ramos gêmeos, mas distintos.

Não se empreendeu ainda estudo sistemático dos pressupostos filosóficos do direito administrativo, subordinado ao título em epígrafe, *princípios informativos do direito administrativo*, encontrando-se apenas, de maneira esparsa e assistemática, conforme as circunstâncias, a referência direta a um determinado princípio que se põe na raiz do tema desenvolvido, tão só, garantindo-lhe a validade, numa justificação restrita, numa construção individuada, tópica.

No entanto, em contraposição, mesmo os livros elementares de uma outra disciplina, como, por exemplo, o processo civil, escolhido aqui *argumentandi causa*, fazem menção, pelo menos ligeira, aos princípios típicos dêste, desenvolvidos de maneira mais direta, profunda e sistemática, nas obras dos grandes mestres, a saber, o *princípio lógico*, o *jurídico*, o *político*, o *econômico*, o *da economia*

do juízo. O mesmo ocorre no campo do direito penal e do processo penal, em que a preocupação com as normas informativas básicas é constante, sendo consideradas em bloco.

A principiologia ou sistematização dos princípios põe-se como preliminar necessária, num dado momento da elaboração científica, quando a disciplina, superada a fase do empirismo, da casuística, atinge um estágio maduro de equilíbrio, estruturando-se em plano de apurado rigor.

O edifício tem agora lineamento certo, a partir da base, assentando-se em juízos primeiros, que legitimam toda a construção levantada para explicar um aspecto da realidade que lhe corresponde, no concerto geral da ciência. Pressupostos obrigatórios do sistema, garantem-lhe a validade, autenticando-o como capaz de traduzir as implicações da natureza, em si, ou da natureza, tendo o homem como sujeito atuante.

Ciências especulativas ou ciências do agir humano, conjunto de proposições constantes, interligadas. Sempre o princípio da proposição original e não fática, ponto de partida do sistema. Não é coisa, nem enunciado arbitrário, não é pura hipótese coerente de uma cadeia de raciocínios. É proposição que, embora referida ao mundo fático, tem uma índole não fática; é ponto de referência de uma série de proposições, ou por erigir-se em premissa primeira do sistema, ou por apresentar-se como norma referencial que apontará a ulterior construção sistemática.

“Tôda e qualquer ciência”, escreve MIGUEL REALE, “implica na existência de princípios, uns *universais* ou *onivalentes* (ou seja, comuns a tôdas as ciências); outros *regionais* ou *plurivalentes* (comuns a um grupo de ciências) e outros, ainda, *monovalentes*, por só servirem de fundamento a um único campo de enunciados”².

2. MIGUEL REALE, *Filosofia do Direito*, 4.^a ed., 1965, p. 55.

Os *princípios universais* são, por exemplo, os chamados *princípios lógicos*, presentes em qualquer construção científica, como, o de *identidade*, o da *não-contradição*, o do *terceiro excluído*, o da *razão suficiente*; os *princípios regionais* são, por exemplo, o da *causalidade* e o da *sociabilidade*, válido o primeiro para as ciências físicas, válido o segundo para o campo das ciências sociais.

3. Princípios jurídicos.

As ciências jurídicas também se assentam em princípios, *princípios regionais* ou *plurivalentes*, antes de tudo, como ciências sociais que são; em segundo lugar, repousam em princípios próprios, peculiares, *monovalentes*, válidos apenas para este setor do social, tudo isto, sem prejuízo da aceitação dos princípios universais, que se põem como fonte e diretriz das proposições dos demais ramos das ciências, inclusive o jurídico.

Dentro do mundo jurídico encontramos os princípios gerais do direito, aos quais se refere, por exemplo, a *lei brasileira de introdução ao código civil*.

*Ninguém se escusa, alegando ignorar a lei*³ é princípio monovalente, verdadeira proposição no plano do *dever ser*, consubstanciador de um *postulado da razão prática jurídica*⁴.

Por sua vez, na hierarquia necessária dos princípios — universais, regionais, monovalentes —, inserem-se ainda outros princípios que regulam setores especiais, dentro das regiões, princípios a que daremos o nome de *princípios setoriais*.

3. Decreto-lei, n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942, artigo 3.º. Ver ainda: *Código Penal*, art. 16 e *Consolidação das Leis do Trabalho*, art. 8.º.

4. MIGUEL REALE, *Filosofia do Direito*, 4.ª ed., 1965, p. 56.

No campo do direito, os *princípios setoriais* são proposições diretrizes típicas, que se colocam nos vários compartimentos em que se desdobra a ciência jurídica, garantindo a validade das construções posteriores.

Temos, então, dum lado, os princípios do setor do direito privado, do outro, os princípios do setor do direito público e, como se isso não bastasse, porque a exigência e rigor dos estudos exigiu e continua a exigir divisões e subdivisões, encontramos princípios do direito civil, princípios do processo, princípios do direito comercial, princípios do direito constitucional, princípios do direito administrativo.

A predominância do interesse privado sobre o interesse público, regendo e informando toda a ala do direito privado, a predominância do interesse público, regendo e informando toda a ala do direito público; o princípio da legalidade, presente, a todo instante, nos dois setores, porque é a própria razão de ser de toda a ciência jurídica.

4. Princípios informativos do direito administrativo.

Legitima-se, num plano científico de estudos, a indagação jurídico-filosófica a respeito da existência, extensão e plano prático de aplicação de um conjunto de proposições monovalentes setoriais, colocadas na base do direito administrativo, informando este campo da jurisprudência, a ponto de garantir-lhe a autonomia e a elaboração dos próprios institutos, institutos específicos e paralelos, mas inconfundíveis com os símiles do direito comum?

Há *princípios informativos do direito administrativo*? Quais são esses princípios em seus enunciados sintéticos, bem como o respectivo campo de aplicação?

Uma primeira proposição acode à mente dos administrativistas menos avisados que cogitam do tema — *o interesse público prepondera sobre o interesse privado*.

Este *princípio*, que consubstancia o mandamento da supremacia do interesse público, informa todo o direito administrativo, norteando a ação dos agentes na edição dos atos administrativos e dos órgãos legiferantes nos processos nomogenéticos, mas de maneira alguma é *princípio setorial*, típico, específico do direito administrativo, visto ser comum a todo o direito público, em seus diferentes desdobramentos, já que se encontra na base de toda processualística, bem como na raiz do direito penal e do constitucional.

Não há lei que não atenda ao interesse coletivo; não há processo que não procure conciliar o equilíbrio social, dando razão a quem a tem, mediante a efetivação de medidas indiscriminatórias, que afastam a pretensão pessoal, quando esta não coincide com o ideal-arquétipo de justiça eleito pela coletividade a que pertençam os demandantes; não há, mesmo nos atos administrativos de caráter individual, a infração ao princípio da supremacia do público sobre o privado.

Uma segunda proposição atrai a atenção dos administrativistas — suporta a lei que tu mesmo fizeste, *legem patere quam fecisti*⁵ — juízo categórico e necessário, segundo o qual a administração está submetida à lei, lei que ela própria pode ter editado, o que configura o denominado *princípio da legalidade*⁶ ou da *legalitariedade*⁷,

5. Enunciamos este princípio, em nosso *Tratado de Direito Administrativo*, 1966, v. I, p. 17. WALINE registra-o assim: “*legem patere quam ipse fecisti*” (*Droit Administratif*, 9.^a ed., 1963, p. 463). CAIO TÁCTO prefere a forma sucinta “*legem patere quam fecisti*” (*Revista de Direito Administrativo*, 90/23).

6. LEÓN DUGUIT, *Léçons de Droit Public Général*, p. 274.

7. Denominação preferida por PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, v. IV, p. 70.

aceito expressamente pelo nosso direito positivo⁸, como, aliás, pelo dos diversos sistemas jurídicos contemporâneos⁹.

O *princípio da legalidade*, que informa todos os setores do direito administrativo, mais extenso ainda do que o princípio anterior, não somente assume relevância no âmbito de nossa disciplina e no do direito constitucional, em outras palavras, em todo o setor publicístico, como também se acha na base de todos os ramos do direito.

É o grande princípio que domina a atividade administrativa — o da submissão da própria administração à legalidade *lato sensu* —, sentido em que se toma hoje, na linha tradicional da antiga fórmula do Estado legal ou Estado de direito.

Com base nesse princípio, intuído genialmente, é que o moleiro de *Sans souci* resistiu às pretensões despóticas do rei Frederico II, que desejava simplesmente destruir-lhe o moinho, não para a construção de obra de interesse público, mas apenas para ampliar a vista do palácio real, exclamando diante do monarca aturdido, mas satisfeito pela confiança do homem do povo na autenticidade de seu poder judiciário: *Há juízes em Berlim*¹⁰.

Assim, nem o *princípio* “o interesse público prevalece sobre o interesse privado”, nem o *princípio* “suporta a lei que fizeste”, o primeiro denominado *princípio do interesse público dominante* ou *princípio da supremacia pública* e o segundo conhecido sob a rubrica de *princípio da legalidade* são específicos do direito administrativo, insuficientes, ambos, portanto, para conferir a este ramo do direito os foros de autonomia, visto informarem também outros

8. Nas várias constituições brasileiras sob a forma, com ligeiras variantes, “ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

9. Sobre legalidade ocidental e socialista, ver LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 3.^a ed., 1963, v. I, p. 194.

10. MARCEL WALINE, *Droit administratif*, 9.^a ed., 1963, p. 6.

ramos da ciência jurídica, pelo traço de generalidade de que se revestem.

Cumpra, então, descobrir uma série de princípios exclusivos do direito administrativo, proposições que fundamentem os institutos deste ramo do direito e que lhe confirmem atributos inequívocos, que o estremem dos congêneres de outros campos.

No campo do direito processual administrativo, a questão é bastante simples, porque dum modo geral estamos diante de *processo* e os princípios informativos da processualística, em geral, aqui se acham presentes. Celeridade. Economia processual. Ampla defesa. Contraditório. *Nemo inauditus damnari potest*.

No campo do direito substantivo administrativo, a questão é mais complicada, porque inexistem estudos especiais sobre o assunto e os princípios, inerentes a cada instituto, são mencionados apenas quando as questões se apresentam.

O estudo conjunto, sistemático, jamais foi empreendido. A problemática dos princípios está ausente das obras de direito administrativo, notando-se, tão só, a referência acidental a princípios setoriais, tais como, o da hierarquia, o da especialidade, o da auto-executoriedade, o da continuidade, o da presunção da verdade, o da moralidade, o da autotutela, o da tutela administrativa, o do estabelecimento unilateral de obrigações aos particulares, o da presunção da legitimidade, o da discricionariedade, o da isonomia¹¹.

11. Uma relação de nada menos de 18 princípios foram catalogados por BANDEIRA DE MELO, em sua monografia *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, 1967, p. 316-317, alguns deles constando da enunciação acima, mas é fácil observar-se a não especificidade de vários, comuns a outros ramos do direito. Neste artigo, redigido em 1965, por ocasião do preparo de nossa prova escrita de concurso, na Faculdade de Direito de São Paulo, mas só agora divulgado, chegamos à conclusão de que êsses princípios são em número bem menor.

Nem todos êsses princípios, entretanto, são típicos do direito administrativo, visto que informam também o direito constitucional, cumprindo, nesse caso, proceder apenas ao exame dos princípios inerentes à nossa disciplina.

5. Princípio da hierarquia.

Chama-se *hierarquia* a relação de coordenação e de subordinação dos órgãos do poder executivo¹², marcando a autoridade de cada um.

O *princípio da hierarquia* é típico do direito administrativo, vigora tão só no âmbito dêste ramo jurídico, inexistindo no campo regulado pelo judiciário e pelo legislativo.

“No poder judiciário, o que existe é *gradação de autoridade*, estabelecida por meio das *instâncias* ou *graus de jurisdição*. Realmente, uma das conseqüências da hierarquia é a possibilidade que tem o superior de praticar os atos que competem ao inferior. Na organização por instâncias, tal não se dá; cada uma funciona em esfera diferente da outra e é com ela incomunicável. O Tribunal não pode praticar atos da competência do juiz de primeira instância, não pode processar e julgar a qualquer momento uma ação qualquer, a não ser as da sua competência. Enfim, o Tribunal não tem a faculdade de dar ordens, nem de substituir-se ao juiz de inferior instância.

Dêsse modo, ao passo que na hierarquia administrativa, o superior, independentemente de provocação do interessado, pode modificar ou reformar o ato de seu subordinado, desde que o julgue necessário, tal não se verifica no âmbito do poder judiciário, onde somente mediante provocação do interessado, ou seja, através do *recurso*, o chefe intervém no ato ou ação do que lhe está subordinado.

12. Nosso *Tratado de Direito Administrativo*, 1966, v. I, p. 98.

A tal ponto a incomunicabilidade de instância é observada no campo do judiciário que, quando o legislador entende que é caso de reexame, manda que haja recurso por parte do próprio juiz (recurso *ex officio*). No poder legislativo, também não existe hierarquia, mesmo quando o sistema é bicameral, onde a câmara alta não é superior à câmara baixa, pois, nesses casos, o que há é discriminação de funções¹³.

Quando se fala em *hierarquia*, no poder judiciário e no poder legislativo, a palavra é aplicada não naquilo que aquêles poderes têm de específico, ou seja, a atividade jurisdicional, no primeiro caso, a atividade legisferante, no segundo, mas é entendida naquilo que os três poderes têm em comum e, sem o que, não poderão subsistir — a *administração*. Assim, a *hierarquia* no campo do poder judiciário é a hierarquia administrativa; a hierarquia no campo do poder legislativo é ainda a hierarquia administrativa. Não há hierarquia judiciária; não há hierarquia legislativa.

Do *princípio da hierarquia*, específico do direito administrativo, surgem conseqüências, como a unidade de direção, a vigilância dos superiores sôbre os inferiores, a substituição do inferior pelo superior, a revisão dos atos dos subordinados, a aplicação de sanções, o dever de obediência, a resolução do conflito de atribuição.

Todos êsses institutos são informados pelo *princípio da hierarquia administrativa*, princípio presente em todos os degraus da pirâmide administrativa, do vértice à base, possibilitando à administração, como um todo homogêneo, compacto, harmônico, a concretização dos altos fins que tem em mira.

Respeitadas as áreas das respectivas competências, o *princípio da hierarquia* condiciona, sem exceção, todos os

13. *Tratado de Direito Administrativo*, do autor, 1966, v. I, p. 98-99.

instantes, recantos e pronunciamentos das autoridades administrativas.

É proposição básica, viga mestra da administração; abriga orientação da qual não se afastará o administrador, em momento algum de decisão, no editar os atos administrativos.

Sob o aspecto de proposição sintética mandamental, o *princípio da hierarquia* assumirá, por exemplo, a seguinte forma: “Os poderes das autoridades administrativas variam na razão direta da posição ocupada na pirâmide, em movimento ascensional da base ao vértice”.

6. Princípio da especialidade.

O *princípio da especialidade* está presente em determinadas atividades das pessoas jurídicas públicas não territoriais, limitando-lhes a atividade e a capacidade, sendo-lhes interdito praticar atos inespecíficos, atos que não se refiram ao objeto particular que lhes é inerente¹⁴.

Por êsse princípio é que se proíbe às pessoas públicas a aceitação de doações e legados, que as obrigasse, por exemplo, à prática de atividades estranhas à sua missão, como no caso de um hospital que aceitasse doação para nêle funcionar um estabelecimento de ensino¹⁵.

Quando se confere personalidade jurídica a um agrupamento humano ou a uma autarquia, reconhece-se oficialmente que tais entidades perseguem um fim que merece ser protegido pelo direito, afirma-se que o interêsse coletivo, que precisa ser atendido, tem de ser representado na vida jurídica¹⁶.

Ora, quando se criam *pessoas jurídicas públicas*, tais entes ficam subordinados, primeiro, ao princípio do inte-

14. GEORGES VEDEL, *Droit Administratif*, 3.^a ed., 1964, p. 484.

15. GEORGES VEDEL, *Droit Administratif*, 3.^a ed., 1964, p. 484.

16. MASPÉTIOL e LAROQUE, *La Tutelle Administrative*, 1930, p. 69.

rêsse público, que rege todo o direito público, depois, a outros princípios, dependendo da natureza da pessoa criada. Consulta-se para tanto a principiologia da ciência da administração.

Se a pessoa jurídica pública é *autarquia*, indagar-se-á se é do tipo *territorial* ou *institucional*, concluindo-se depois que a primeira tem capacidade genérica, a segunda capacidade específica.

A *autarquia administrativa* ou *institucional* tem objetivos precisos, claros, determinados. Não pode afastar-se desses objetivos, que são sua causa final específica. Afastando-se, desvirtua-se. Pratica atos num sentido diverso daquele que foi objetivado, quando de sua criação. Isso em razão do princípio da especialidade, que preside a todo tipo de atividade autárquica.

Sob o aspecto de proposição sintética mandamental, o *princípio da especialidade* assumirá, por exemplo, a seguinte forma: “As pessoas jurídicas públicas, do tipo autárquico institucional, têm objetivos próprios dos quais não deverão afastar-se”.

7. Princípio da auto-executoriedade.

Diante dos administrados o Estado movimenta-se com superioridade através de sua potestade de império. Dêse modo, faz atuar sua vontade, diretamente, mediante pronunciamentos rápidos, sem recorrer aos tribunais para acertar sua atitude, titularizando-a, em um juízo prévio de cognição e obter, da parte do judiciário, o que pretende com a execução da sentença¹⁷.

Essa posição privilegiada da administração, diante do administrado, que lhe confere a excepcional faculdade de pôr em execução com os próprios meios de que dispõe,

17. ORESTE RANELLETTI, *Teoria degli atti amministrativi speciali*, 7.^a ed., 1945, p. 126 e nosso *Tratado*, 1966, v. II, p. 65.

inclusive *manu militari*, os atos administrativos editados, sem o cuidado prévio de submeter tais decisões à apreciação da autoridade judiciária, é decorrente do princípio que os autores franceses denominam de *privilège du préalable* ou *privilège d'action d'office*.

Contrariando o princípio da *nulla executio sine titulo*, que vigora no campo do processo civil, informando-o, o *princípio da auto-executoriedade* ou da *executoriedade* dos pronunciamentos administrativos é da mais alta importância, porque informa tôda a *teoria do ato administrativo*, justificando a imediata entrada em ação de qualquer medida legal, assim que editada, ou seja, fundamentando o pronunciamento das autoridades administrativas e de sua pronta concretização.

Fundamenta-se, dêsse modo, a *executoriedade* não só na natureza pública da atividade que, por meio dos atos executórios a administração traduz sua vontade, como também na rápida efetivação dos interesses coletivos, em benefício dos quais se editam os referidos atos.

A faculdade de exigir coativa e diretamente a execução dos próprios atos deriva do conceito de poder público e é essencial a êste.

Sem tal prerrogativa o interesse público ficaria equiparado e, por vêzes, preterido, em face do direito privado, ao mesmo tempo que a vontade do Estado seria inoperante, por inócua. O caráter público da potestade administrativa matiza o ato executório e dá-lhe a fôrça necessária para atuar, realizando a aspiração de grande parte da coletividade, da qual o Estado é intérprete máximo.

A necessidade de manter a ordem pública exige, às vêzes, medidas materiais, de execução rápida, que não se assemelham com as exigidas pelo processo judiciário, como, por exemplo, a remoção imediata de veículo que esteja impedindo o trânsito, na via pública¹⁸.

18. DUEZ e DEBEYRE, *Traité de droit administratif*, 1952, p. 526.

Autores existem que identificam o *privilège du préalable* com o *privilège d'action d'office*¹⁹, ao contrário de outros que insistem na diferença, ressaltando que o primeiro “resulta da possibilidade que tem a administração de tomar decisões executórias. Ora, sendo executórios os efeitos dessas decisões, como o nome indica, a administração está isenta, para concretizar seus direitos, de dirigir-se preliminarmente (daí, o nome da expressão — *privilégio do preliminar, do prévio*) a um juiz. Se o administrado contesta as pretensões da administração, é êle que deverá contestar o juiz. Em outros termos, graças ao *privilégio do preliminar*, pode a administração obrigar o administrado a tomar, no processo, a posição desfavorável de réu. Aliás, a decisão, sendo executória, a administração poderá passar diretamente à fase da execução forçada. O *privilégio do preliminar* traz como conseqüência o da *execução administrativa*”²⁰.

Ao contrário do *privilégio do preliminar*, o *privilégio da execução de ofício administrativa* ou *ação de ofício* consiste na faculdade que tem a administração, quando já tomou a decisão executória, de realizar diretamente a execução forçada, colocando em movimento a fôrça pública contra o particular recalcitrante. Tal privilégio de execução forçada é um traço característico da concepção francesa do direito administrativo, ligada à idéia de regime administrativo, que contrasta com a concepção anglo-saxônica, na qual o Estado se submete ao juiz, nas mesmas condições que o cidadão comum e, como êste, deve dirigir-se, antes, aos tribunais para concretizar seus direitos²¹.

Em qualquer dos casos, verifica-se a execução forçada, destituida, sem o que a máquina administrativa ficaria inerte, agindo *a posteriori*, para remediar, quando os pre-

19. “A administração goza, então, de um *privilégio “de ação de ofício”*, ou ainda, *privilégio “do preliminar”*.”

20. LAUBADÈRE, *Traité élémentaire*, 3.^a ed., 1963, v. I, p. 264.

21. LAUBADÈRE, *Traité élémentaire*, 3.^a ed., 1963, v. I, p. 265.

juízos à coletividade já se fizessem sentir. O *executivo* ficaria *inexecutivo*, inerte, imóvel, inócuo, o que seria contrário à própria natureza das coisas.

A auto-executoriedade é a mola mestra, a fôrça motriz do poder executivo, o dínamo que aciona os agentes administrativos no momento exato, permitindo a intervenção pronta, precisa, eficiente.

Sob o aspecto de proposição sintética mandamental, o *princípio da executoriedade* ou *da auto-executoriedade* assumirá, por exemplo, a seguinte forma: “A administração executa imediatamente seus próprios atos, dispensado o prévio título executório”.

8. Princípio da continuidade.

Embora conceptualmente discutidíssimo, envolve o *serviço público* uma realidade inegável, visto ser a própria essência do Estado.

Negada a *noção* por alguns²², considerada *em crise* por outros²³, continua, entretanto, a expressão *serviço público* a ser empregada por todos os publicistas, pela jurisprudência, pelo direito positivo para exprimir todo tipo de atividade que as pessoas jurídicas públicas exercem, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades coletivas, mediante procedimentos peculiares ao direito público.

Tão importante é a efetivação das atividades do Estado, tão fundamental é que a máquina administrativa esteja sempre em movimento, que não se pode conceber a

22. HENRI BERTHÉLEMY e JEAN RIVERO, *Cinq Ans de Réformes Administratives* (1933-1938), *supplément à la première édition du Traité Élémentaire*, ed. de 1938.

23. JEAN LOUIS DE CORAIL, *La Crise de la Notion de Service Public en Droit Administratif Français*, 1954 e LATOURNERIE, *Sur un Lazare Juridique. Bulletin de Santé de la Notion de Service Public. Agonie? Convalescence? ou Jouvence?*, 1960.

paralisação dos serviços públicos pela infração a um princípio básico — o da continuidade.

O serviço público deve ser *contínuo*. Passam-se os titulares, modificam-se cargos, surgem novas funções, alteram-se os serviços, quando obsoletos. O traço de *perennitas* estará presente. O serviço público é um processo que se desenvolve, no tempo e no espaço, de maneira contínua, ininterrupta.

Daí, por exemplo, ser proibida a greve do funcionário público, o que acarretaria a paralisação e atraso dos serviços, e quebra da continuidade, com irreparáveis prejuízos para todos.

Do mesmo modo, os importantes institutos da *suplência*, *delegação* e *substituição* são informados pelo *princípio da continuidade*.

Com efeito, no âmbito do direito administrativo, os cargos e funções são, de certo modo, perenes. Os titulares não. A pessoa do titular só interessa ao Estado na medida em que cumpre de modo preciso as respectivas funções. O cargo, porém, precisa ser preenchido, não pode ficar acéfalo. As funções não se interromperão.

Quando o titular dum cargo se encontra temporariamente impedido de exercer sua competência legal, ocorrem as figuras da *suplência* e da *delegação*, disciplinadas pelas leis e regulamentos. *Suplência* é o exercício da competência de pleno direito por um agente, quando o verdadeiro titular se acha impedido de exercê-la²⁴; a *delegação* verifica-se quando, no caso de impedimento do titular, ou para ajudá-lo, a lei e o regulamento prescrevem que determinado funcionário *designará* um agente público para exercer *provisoriamente* tôdas ou parte das atribuições do funcio-

24. GASTON JÈZE, *Principios Generales*, 1949, v. II, 1.^a parte, p. 349.

nário impedido²⁵. Entre *suplência* e *delegação* há uma diferença: o suplente está investido na função, antes do impedimento. O exercício de sua competência só se subordina a uma condição: o suplente não pode exercer sua competência se não se realiza uma condição *de fato*, isto é, o impedimento. Na delegação, ao invés, a investidura resulta do ato de delegação que, na realidade, não é mais do que uma nomeação²⁶. Pela *substituição* o superior opera no lugar e com a competência do inferior²⁷.

Ora, o fundamento destes três institutos é o de assegurar a *continuidade* do serviço público através do órgão e deste através do funcionário²⁸.

Sob o aspecto de proposição sintética mandamental, o *princípio da continuidade* assumirá, por exemplo, a seguinte forma: “A atividade da administração será ininterrupta, não se permitindo solução de continuidade nos serviços públicos”.

9. Princípio da presunção da verdade.

O Estado, entidade que age para atingir fins de interesse coletivo, é o tutor do direito. Os atos que pratica não se dirigem à satisfação de caprichos humanos, de natureza egoística. O coletivo e o público seguem caminhos paralelos, contrapondo-se ao particular, ao individual.

Dêse modo, os atos editados pelo Estado trazem, em si, a presunção da verdade ou da veracidade. Fazem fé.

25. GASTON JÈZE, *Principios Generales*, 1949, v. II, 1.^a parte, p. 349 e ROGER BONNARD, *Précis de Droit Administratif*, 1935, p. 221.

26. GASTON JÈZE, *Principios Generales*, 1949, v. II, 1.^a parte, p. 350.

27. VELASCO CALVO, *Resumen de Derecho Administrativo*, 1920, v. I, p. 280.

28. VELASCO CALVO, *Resumen de Derecho Administrativo*, 1920, v. I, p. 278.

Nas peças informativas fornecidas pelos agentes públicos, a administração oferece ao funcionário, ao administrado ou a outras entidades públicas ou particulares o certo, o verdadeiro, o exato.

Exemplo frisante é o que ocorre na *ação executiva fiscal*, em que se exige que “a dívida seja líquida e certa, ou seja, determinada pela respectiva espécie, qualidade e quantidade, exprimindo valor perfeitamente determinado, traduzido em números aritméticos — *liquidez* —, bem como provada pelos meios adequados, como certidão autêntica, extraída dos livros próprios especialmente destinados por lei à sua inscrição — *certeza*. Como os atos da administração são informados pelo *princípio da presunção da verdade*, o ato unilateral que fixa o direito creditório desfruta do privilégio da verdade, até prova em contrário, fazendo fé, nesse particular, os documentos da própria administração”²⁹.

Sob o aspecto de proposição sintética mandamental, o *princípio da presunção da verdade* assumirá, por exemplo, a seguinte forma: “Os atos editados pela administração presumem-se verdadeiros, até prova em contrário”.

10. Princípio da moralidade.

No estudo do ato administrativo, a partir das pesquisas realizadas na França por MAURICE HAURIOU³⁰ e HENRI WELTER³¹, citados pelo professor CAIO TÁCITO em relevante contribuição pioneira, entre nós, sobre o instituto do *desvio*

29. Ver nosso *Tratado de Direito Administrativo*, 1967, v. III, p. 370.

30. *La Jurisprudence Administrative de 1892 a 1929*, v. II, p. 375.

31. *Le Contrôle Juridictionnel de la Moralité Administrative*, 1929.

*de poder*³², o problema ético, no campo do direito público, é apresentado com grande clareza e oportunidade, assinando-se que “a noção do excesso de poder é muito mais extensa do que a de legalidade, pois corresponde à moral, que é mais ampla do que o direito”³³.

Em nosso sistema jurídico, o artigo 7 do decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, admitia a anulação dos contratos que fôsse contrários à *moralidade administrativa*. Entende SEABRA FAGUNDES também que a *ação popular*, prevista no artigo 141, parágrafo 38, da constituição federal de 1946, corresponde ao controle jurisdicional da *moralidade do ato administrativo*³⁴.

Embora não aceitemos o *princípio da moralidade* como idôneo, por exemplo, para justificar a nulidade do ato administrativo, que “provém de conflito irreconciliável com a essência da norma legal, com o conteúdo do direito positivo”³⁵, não obstante sustentarmos também que “não é porque seja imoral ou inconveniente que a manifestação de vontade do agente deixa de adquirir eficácia jurídica, mas porque violou a lei, ou em sua letra ou em seu espírito”³⁶, forçoso é reconhecer, entretanto, que “o conceito de legalidade contém necessariamente, uma invocação so-

32. CAIO TÁCITO, *Desvio de Poder em Matéria Administrativa*, 1951, p. 29-30.

33. MAURICE HAURIU, *La Jurisprudence Administrative de 1892 a 1929*, v. II, p. 37.

34. SEABRA FAGUNDES, *Revista de Direito Administrativo*, 6/19 e CAIO TÁCITO, *Desvio de Poder em Matéria Administrativa*, 1951, p. 30. A constituição federal de 1967, art. 150, § 31 e a Lei n.º 4.717, de 29-6-1965, art. 1.º tratam da *ação popular* e sua propositura. Ver a respeito PAULO BARBOSA DE CAMPOS FILHO, *A Ação Popular Constitucional*, 1968, ed. Saraiva.

35. CAIO TÁCITO, *Desvio de Poder em Matéria Administrativa*, 1951, p. 30.

36. CAIO TÁCITO, *Desvio de Poder em Matéria Administrativa*, 1951, p. 30.

ciológica. A lei não é um produto arbitrário, gerado artificialmente pela vontade dos órgãos legislativos. Ela reflete e corporifica as tendências do meio social, da ordem econômica e política”³⁷.

Sob o aspecto de proposição sintética mandamental, o *princípio da moralidade* assumirá, por exemplo, a seguinte forma: “Os atos editados pela administração não devem afastar-se dos ideais éticos dominantes”.

11. Princípio da relação de administração.

“A relação de administração”, escreve CIRNE LIMA, “domina e paralisa a de direito subjetivo”³⁸, erigindo-se em “base última da construção sistemática de nossa disciplina”³⁹. Em capítulo que tem por título a *relação jurídica no direito administrativo* e, por subtítulo, a *relação de administração*, ressalta CIRNE LIMA, em página de mestre, através de inúmeros exemplos, como a mencionada *relação* se põe na base dos institutos de nossa disciplina, informando-os e contrapondo-os aos paralelos do direito privado, mediante fundamentação inerente à canônica publicística.

12. Outros princípios.

Inúmeros outros *princípios* são referidos pelos autores, ou em conjunto⁴⁰, ou no decorrer de exposições, como que por acidente.

37. CAIO TÁCITO, *Desvio de Poder em Matéria Administrativa*, 1951, p. 30.

38. CIRNE LIMA, *Princípios de direito administrativo*, 4.^a ed., 1964, p. 53.

39. CIRNE LIMA, *Princípios de direito administrativo*, 4.^a ed., 1964, p. 55.

40. Ver o que se disse à nota 11 dêste artigo.

Cabe ao doutrinador, numa fase mais adiantada de suas pesquisas, recorrer aos subsídios filosóficos e sistematizar tais princípios, estudando-os, em conjunto, a fim de explicar todos os institutos do direito administrativo à luz de uma sistemática principiológica.

Examinando, por exemplo, os requisitos ou características da propriedade sobre as coisas públicas, esclarece D'ALESSIO que “ela é caracterizada pelas limitações que são impostas ao sujeito, isto é, pela destinação atribuída à coisa pública. Assim, todas as faculdades do sujeito são admissíveis sempre que não se choquem com tais finalidades. Ao passo que, no direito privado, vige o princípio (convenientemente entendido, diga-se) do *jus utendi et abutendi*, no campo do direito público vige um princípio simplesmente oposto: o *princípio do respeito ao escopo*. Ao passo que lá as limitações ao princípio têm caráter de exceção, aqui se erigem em regra”⁴¹.

Nesta passagem, o clássico D'ALESSIO invoca um possível princípio do direito administrativo, sem tomada de consciência mais profunda do problema. É que, tendo redigido sua obra, há cerca de quarenta anos, estava ainda sob o influxo da mentalidade privatista que dominava o direito administrativo, impedindo mesmo a grandes mestres a visão dos temas à luz de novos princípios.

12. Conclusão.

O estudo da principiologia administrativa está por fazer-se, no direito universal e no direito pátrio. Nem mesmo o problema foi suscitado, em livro ou artigo sobre o tema. Chamou-nos a atenção sobre o assunto a relação de temas, elaborada, em 1965, pela banca examinadora que

41. D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, 4.^a ed., 1949, v. II, p. 69-70.

presidiu ao concurso a que nos submetemos, na Faculdade de Direito de São Paulo. Dessa relação constava o enunciado *Princípios Informativos do Direito Administrativo*, redigidos na época, mas só agora publicados, com algumas atualizações. Nesse espaço de tempo, também, nenhum trabalho sob essa rubrica foi publicado.

No entanto, a denominada *crítica dos princípios*, fase posterior à exposição ordenada das proposições duma ciência, é tarefa obrigatória das disciplinas que atingiram elevado grau de estruturação e maturidade.

Superada a fase empírica, representada na ciência do direito pela compilação desordenada da legislação, atinge-se a fase científica. Nesta, o método, a ordem, a sistematização, a coerência impõem-se.

Na terceira fase, enfim, que é a filosófica, todo o edifício é examinado e reelaborado através de princípios que se inserem no alicerce da construção, dignificando e autenticando o conjunto, dando-lhe autonomia e impondo-o, como legítimo, para explicar num alto plano de exigência metodológica o setor do saber humano que lhe coube focalizar no concêrto geral das ciências.

A *filosofia do direito administrativo* está por fazer-se, mas já tem condições para tanto e, no momento em que se empreender êsse trabalho pioneiro e ingente, o capítulo de maior significado será o do exame crítico dos princípios, para que se possa fundamentar cada instituto ou um grupo de institutos, estremando-os dos congêneres do direito privado, enfrentando-se para tanto uma problemática típica do direito, em que cada peça se equacionará em modernos têrmos, ligados a proposições específicas, que permitam uma arquitetônica perfeita, dentro de técnica e lógica jurídica incriticáveis.