

# PRINCÍPIOS INFORMATIVOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

JOSÉ CRETILLA JÚNIOR

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 — *Conclusão*.

## 1. *Introdução*.

Ramo jurídico de formação recente, quando comparado com outros setores da Jurisprudência, o direito administrativo apresenta-se como um todo ainda inestruturado, *in fieri*, à mercê de outras construções tomadas de empréstimo ao direito privado.

Entretanto, conjunto autônomo, com *objeto próprio*, *método próprio* e *princípios informativos particulares*, reúne os pressupostos necessários para elaborar seus institutos, a partir das *categorias jurídicas*<sup>1</sup> que, trabalhadas antes de sua fixação no âmbito do direito comum, fornecerão, à luz duma canônica típica, os moldes específicos do direito administrativo.

Cumpre, pois, num reexame crítico dêste setor do direito, investigar quais os *princípios informativos* ou *cânones informativos* que, ao lado dos dois outros requisitos assinalados — *objeto* e *método* —, assegurarão a legítima autonomia científica para êste importante campo da Jurisprudência.

---

(1) Ver nossos artigos: "As categorias jurídicas e o direito administrativo" e "Regime jurídico das fundações públicas, no Brasil", na *Revista de Direito Administrativo*, respectivamente, 85/28-33 e 90/459-469.

Os tratados especializados fazem referências, aqui e ali, a êste ou àquele *princípio*, quando explicam um dado tema, desenvolvendo-o a partir da proposição básica. É, como se percebe, uma espécie de casuismo filosófico, uma referência desligada e acidental, sem tomada de consciência do problema, em todo seu conjunto, sem atribuir-lhe a importância transcendente que na realidade tem.

Ressente-se nossa disciplina de tratamento sistemática dos princípios que a informam, faltando-lhe o estudo global *more geometrico* que os escalonasse, hierarquizando-os, em forma de pirâmide articulada, partindo-se da matriz suprema orientadora — predomínio do interesse público sobre o interesse privado, acompanhado do princípio da legalidade (*patere legem quam fecisti*), até os princípios menores ou secundários, reunidos, em bloco, depois de estudados nos diferentes capítulos, que configurariam pontos mais baixos da pirâmide principiológica até a base da figura, todos, porém, monoliticamente interligados, para permitir o delineamento jurídico-administrativo típico, fundamento de qualquer construção no campo das pessoas e das coisas públicas, das obrigações assumidas pelo Estado, das sucessões no direito público, do processo administrativo.

## 2. Os princípios.

Fundamenta-se o direito administrativo em um conjunto de proposições que se apresentam sob a forma de juízos do tipo S é P, mas que encobrem, na realidade, juízos do tipo S deve-ser P, ponto de partida para uma série concatenada de outras proposições, que a um exame acurado se revelam ou a premissa do sistema, ou a regra básica (ou série de regras básicas), 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*, reunião de *cânones* ou *princípios*, que garantem a autonomia do direito administrativo dentro do mundo jurídico, impedindo sejam confundidos institutos do direito privado com os símiles paralelos do direito público, em primeiro lugar; impedindo, depois, 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 *princípios informativos do direito administrativo*<sup>2</sup>, encontrando-se

---

(2) *Princípios informativos do direito administrativo* é o título de uma das 25 teses que, em 1965, nos foram apresentadas para a prova

apenas, de maneira esparsa e assistemática, conforme as circunstâncias, a referência específica a um determinado princípio, que se põe na raiz do tema desenvolvido, garantindo-lhe a validade, num momento restrito, numa construção individuada, tópica.

No entanto, mesmo os livros elementares de outras disciplinas, como, por exemplo, o processo civil, escolhido aqui *argumentandi causa*, fazem menção pelo menos ligeira aos princípios em que se estriba, desenvolvidos mais tarde, de maneira direta e profunda, nas obras dos grandes mestres, apenas enumerados, porém, nas demais, como que de passagem: 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, em bloco, é constante.

Estudando o *direito do trabalho* e sua autonomia, autores como AMLETO ANGELETTI, *Principii di legislazione del lavoro*, 1938, pág. 62, ALFREDO ROCCO, *Principii di diritto commerciale*, 1928, pág. 161, PERGOLESI e BORSI, *Trattato di diritto del lavoro*, 1939, vol. I, pág. 45, citados por CESARINO JÚNIOR<sup>3</sup> exatamente a propósito da importância dos *principios informativos próprios* na configuração da autonomia daquela disciplina, estabelecem as condições necessárias e suficientes para que um ramo do direito se possa dizer independente.

Impõe-se, portanto, a principiologia ou sistemática dos princípios como preliminar insubstituível, num dado momento da elaboração científica, quando certa disciplina supera a fase empírica, estruturando-se em plano mais rigoroso.

Agora o edifício tem lineamento certo, a partir da base, asentando-se em juízos primeiros, que legitimam tôda a construção levantada para explicar um aspecto da realidade.

Pressupostos fundantes 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 e dinâmico.

Sempre, porém, o princípio é proposição original e não fática, ponto de partida da estruturação lógica 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 outras proposições, ou por erigir-se em premissa primeira do sistema, ou por apresentar-se como norma referencial que apontará a ulterior construção sistemática.

---

escrita, no Concurso de Direito Administrativo (livre-docência), na Faculdade de Direito de São Paulo. Redigido, então, sai agora sob a forma de artigo com algumas modificações.

(3) *Direito social brasileiro*, 4.<sup>a</sup> ed., 1957, vol. I, págs. 98-99.

Ponto essencial e indiscutível é o de que “tôda e qualquer ciência implica a existência de princípios, uns *universais* ou *oni-valentes* (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”<sup>4</sup>.

Os *princípios universais* são, por exemplo, os chamados *princípios lógicos*, presentes em tôdas as ciências, como o da *identidade*, o da *não-contradição*, o do *terceiro excluído*, o da *razão suficiente*; princípios regionais são, por exemplo, o da *causalidade* e o da *sociabilidade*, válido o primeiro para as ciências denominadas físico-matemáticas, válido o segundo no campo das ciências sociais.

### 3. *Princípios jurídicos.*

As ciências jurídicas também se assentam em princípios, *princípios regionais* ou *plurivalentes*, em primeiro lugar, como ciências sociais, que são; em segundo lugar, repousam em princípios próprios, *monovalentes*, válidos apenas para êste setor do social, tudo isto, sem prejuízo da aceitação dos princípios lógicos universais, que se põem como fonte e diretriz das proposições das demais ciências, inclusive a jurídica.

Encontramos, assim, dentro do mundo jurídico, os *princípios gerais do direito*, aos quais se refere, por exemplo, a nossa Lei de Introdução ao Código Civil.

*Ninguém se escusa, alegando ignorar a lei* é princípio monovalente, verdadeira proposição no plano do dever ser, consubstanciador de um *postulado da razão prática jurídica*.<sup>5</sup>

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

No campo do direito, os *princípios setoriais* apresentam-se como proposições e diretrizes, típicas, que se colocam nos vários compartimentos em que se desdobra a ciência jurídica, validando as construções posteriores.

Temos, então, de um 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 novas divisões e subdivisões, encontramos princípios do direito civil, do processo, do direito comercial, do direito constitucional, do direito administrativo, do direito penal.

(4) MIGUEL REALE, *Filosofia do direito*, 4.<sup>a</sup> ed., 1965, pág. 55.

(5) MIGUEL REALE, *Filosofia do direito*, 4.<sup>a</sup> ed., 1965, pág. 56.

#### 4. *Princípios informativos do direito administrativo.*

Teria o direito administrativo princípios próprios? Legitimar-se-ia, num plano científico de estudos, a indagação jurídico-filosófica a respeito de um conjunto de proposições monovalentes setoriais, colocadas na base do direito administrativo, informando êste ramo da Jurisprudência, a ponto de garantir-lhe a autonomia e a elaboração de institutos específicos, paralelos, mas inconfundíveis com os paralelos do direito comum?

Há *princípios informativos do direito administrativo*? Quais são? Como se enunciam?

Uma primeira proposição tem acudido à mente dos administrativistas que cogitam do tema — o *interêsse público prepondera sobre o interêsse privado*.

Êste princípio, *princípio da supremacia do interêsse público*, que informa tôda construção do direito administrativo, norteando a ação dos agentes, na edição dos atos administrativos e dos órgãos legiferantes, nas diversas fases dos processos nomogenéticos, de maneira alguma é *princípio setorial*, típico, específico, peculiar ao direito administrativo, porque é comum a todo o direito público, em seus diferentes desdobramentos, já que se encontra na base de tôda processualística, bem como na raiz do direito penal e do constitucional.

Não há lei que não atenda ao interêsse coletivo; não há processo que não procure concretizar 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, enfim, mesmo nos atos administrativos de caráter individual, a ausência 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)*<sup>6</sup>, 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*<sup>7</sup> ou da *legalitariedade*<sup>8</sup>, adotado de modo expresso pelo nosso direito

---

(6) WALINE dá ao princípio a forma “*legem patere quam ipse fecisti*” (*Droit administratif*, 9.<sup>a</sup> ed., 1963, pág. 463). CAIO TÁCITO prefere a forma sucinta “*legem patere quam fecisti*”, em RDA, 90/23. Ver nosso *Tratado*, 1966, vol. I, pág. 17.

(7) LÉON DUGUIT, *Léçons de droit public général*, pág. 274.

(8) Denominação preferida por PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. IV, pág. 70.

positivo<sup>9</sup>, como, aliás, pelos dos diversos sistemas jurídicos contemporâneos<sup>10</sup>.

O *princípio da legalidade*, que informa todos os setores do direito administrativo, mais extenso ainda do que o anterior (preponderância do público sobre o privado), não somente assume relevância no âmbito do direito administrativo e do direito público, como se acha na base de todos os ramos do direito.

É o grande princípio que domina a atividade administrativa — o da *submissão da administração à legalidade lato sensu* —, sentido em que se toma hoje, na linha tradicional da antiga fórmula Estado legal ou Estado de direito. Com base neste princípio é que o moleiro de Sans Souci, numa intuição genial, se opõe à pretensão despótica do imperador que lhe quer desapropriar o moinho (“Há juízes em Berlim”).<sup>11</sup>

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* e o segundo princípio da *legalidade*, são específicos do direito administrativo, insuficientes, portanto, ambos, para conferir a este ramo do direito os foros de autonomia, visto informarem também outros ramos da ciência jurídica.

Cumprido, então, à doutrina, descobrir uma série de princípios exclusivos do direito administrativo, proposições que fundamentam os institutos deste ramo jurídico e lhes confirmam credenciais inequívocas, que os 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 deste, comuns a toda processualística, se acham presentes naquele. Celeridade. Economia Processual. Ampla defesa. Contraditório.

No campo do direito substantivo administrativo, a questão é mais complexa, porque inexistem estudos sobre o assunto e os princípios, específicos e inconfundíveis, nem sequer foram submetidos a um primeiro trabalho de triagem, para a análise crítica posterior.

Referidos aqui e ali pelos autores, quando examinam este ou aquele instituto, ou bloco de institutos, os *princípios informativos do direito administrativo* despontam como que acidentalmente nas obras doutrinárias, reclamando, na atual fase construtiva da disciplina, um tratamento direto e global.

---

(9) Nas várias constituições, vigora o princípio: “Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

(10) Sobre legalidade ocidental e socialista, ver LAUBADÈRE, *Traité élémentaire*, 3.<sup>a</sup> ed., 1963, vol. I, pág. 194.

(11) Ver do autor *Do desvio de poder*, 1964, págs. 13-14, nota 10.

Alusões a elementos básicos, tais como a *hierarquia*, a *especialidade*, a *executoriedade*, a *continuidade*, a *presunção da verdade*, a *moralidade*, impõem uma investigação de caráter mais profundo para que se averigüe até que ponto é possível alçar êsses índices como proposições fundantes de uma estruturação diferenciada e autônoma.

##### 5. *Princípio da hierarquia.*

*Hierarquia* é a relação de coordenação e de subordinação dos órgãos do poder executivo, marcando a autoridade escalonada de cada um.<sup>12</sup>

O *princípio da hierarquia* informa apenas o setor administrativo, é típico do âmbito do poder executivo, vigora num campo regido pelo direito administrativo, inexistindo na área regulada pelo judiciário e pelo legislativo.

No poder judiciário, o que existe é a *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 julgue dever assim proceder, tal não se verifica no âmbito do poder judiciário, onde somente mediante provocação do interessado, ou seja, através do *recurso*, o superior intervém no ato ou ação do que lhe está subordinado.

A tal ponto a incomunicabilidade de instâncias é observada 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 funções.

Isso não significa que não exista *hierarquia*, no âmbito do poder judiciário e no do legislativo. Há, mas apenas naquilo que cada um dêsses poderes tem de administrativo, de organização. A

---

(12) Ver nosso *Tratado de direito administrativo*, 1966, vol. I, pág. 98.

organização administrativa dêesses poderes funciona na base hierárquica. No que é específico a cada um deles, não. Nem no processo que culmina com o *ato jurisdicional*, nem nos vários procedimentos nomogenéticos que se completam com a promulgação da lei está presente a *hierarquia*. O Senado não dá ordens à Câmara. Desembargadores não ditam ordens aos juizes, nem os Ministros do Supremo Tribunal Federal são superiores hierárquicos dos componentes dos vários Tribunais de Justiça dos Estados.

Hierarquia e administração caminham paralelos. Não pode haver administração sem hierarquia.

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

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

Onde quer que se fale em administração se falará em hierarquia. Ora, o direito administrativo é, por excelência, o direito relativo à administração<sup>13</sup>.

Logo, o *princípio da hierarquia*, respeitadas as áreas de suas respectivas competências e atribuições, está presente em todos os momentos e em todos os recantos do direito administrativo. É proposição básica, setorial, viga mestra da administração, orientadora constante do administrador.

## 6. *Princípio da especialidade.*

O *princípio da especialidade* está presente no setor das pessoas jurídicas públicas não territoriais. Estas, autarquizando-se, fixam-se num determinado ponto para a concretização de fins especiais. São o próprio Estado, descentralizando-se. As pessoas jurídicas públicas institucionais ou autárquicas não têm suas atividades livres, sendo-lhes interdito praticar atos inespecíficos, atos que se afastam do objeto particular que lhes é inerente<sup>14</sup>. Baseando-se nesse princípio é que o direito proíbe às pessoas públicas a aceitação de *doações* e *legados*, que as obrigasse, por exemplo, a atividades estranhas à sua especialidade, como no

(13) OTTO MAYER, *Derecho administrativo alemán*, 1949, vol. I, pág. 17.

(14) GEORGES VEDEL, *Droit administratif*, 3.<sup>a</sup> ed., 1964, pág. 484.



caso de hospital a quem se fizesse uma doação vinculada ao funcionamento, em suas dependências, de um estabelecimento de ensino<sup>15</sup>. Ou vice-versa. Faça uma doação à autarquia com a cláusula de nela funcionar um hospital, sendo a autarquia um instituto de ensino.

Quando se confere personalidade jurídica a um agrupamento ou a uma autarquia, reconhece-se oficialmente que tais entidades perseguem um fim que merece ser protegido pelo direito, afirma-se que o interesse coletivo que deve ser atendido merece ser representado na vida jurídica<sup>16</sup>.

### 7. Princípio da executoriedade.

Diante dos administrados a administração movimenta-se com superioridade, através de sua potestade de império (*potestas imperii*). Dêsse modo, faz atuar sua vontade diretamente, mediante pronunciamentos rápidos, sem recorrer a tribunais para acertar sua atitude, em um juízo prévio de cognição e obter, da parte dêste, o que pretende com a execução da sentença<sup>17</sup>.

Semelhante posição privilegiada da administração, diante do administrado, que lhe confere a excepcional faculdade de pôr em execução com os próprios meios de que dispõe, inclusive *manu militari*, os atos administrativos editados, sem o prévio cuidado de submeter tais decisões à apreciação da autoridade judiciária, é decorrente daquilo 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, informando-o, como uma das categorias jurídicas inquestionáveis, o princípio da executoriedade ou, como querem alguns, da *auto-executoriedade* do ato administrativo, é da mais alta importância, porque está na base de toda teoria do ato administrativo, justificando sua imediata entrada em ação, assim que editado, de maneira válida. O pronunciamento do órgão competente passa a atuar de imediato, produzindo efeitos no mundo do direito.

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

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

(15) GORGES VEDEL, *Droit administratif*, 3.<sup>a</sup> ed., 1964, pág. 484.

(16) MASPÉTIOL e LAROQUE, *La tutelle administrative*, 1930, pág. 69.

(17) RANELLETTI, *Teoria degli atti amministrativi speciali*, 7.<sup>a</sup> ed., 1945, pág. 126 e nosso *Tratado*, 1966, vol. II, pág. 65.

Sem tal prerrogativa, o interêsse 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 o intérprete máximo.

A necessidade de manter a ordem pública exige, às vêzes, medidas materiais, de execução rápida, como, por exemplo, a remoção imediata de veículo estacionado em via pública de grande movimento, impedindo o trânsito de outros veículos ou dificultando-o<sup>18</sup>.

#### 8. *Princípio da continuidade.*

O *serviço público*, não obstante seja conceptualmente discutidíssimo, envolve aspectos de realidade inegável, sendo mesmo a própria essência do Estado.

Coube a DUGUIT a primazia de haver elaborado, na França, a *teoria do serviço público* e de ter sido o primeiro a introduzir tal noção no conceito jurídico de Estado.

Propondo a substituição da noção de *soberania* pela de *serviço público*, mostrou DUGUIT que o Estado não é, como se pretendeu fazer crer e se acreditou que era, uma *soberania*, mas uma *cooperação de serviços públicos*, organizados e fiscalizados pelos governantes. A noção de *serviço público* é capital. Em tórno dela gravita todo o direito público moderno<sup>19</sup>.

À noção de serviço público corresponde, na prática, o serviço público em concreto, que, pela importância de que se reveste, jamais pode ser interrompido.

Daí, por exemplo, ser vedada a *greve do funcionário público*<sup>20</sup>, o que acarretaria a paralisação dos serviços, a quebra da continuidade das atividades estatais, com irreparáveis prejuízos para todos.

#### 9. *Princípio da presunção da verdade.*

O Estado é o tutor do direito. Entidade que age para a consecução dos fins que a todos interessam, realiza atos que não se dirigem a satisfazer caprichos humanos, de natureza egoística. O coletivo e o altruísmo caminham paralelos, contrapondo-se ao individual, ao pessoal, ao particular.

---

(18) DUEZ e DEBEYRE, *Traité de droit administratif*, 1952, pág. 526.

(19) DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3.<sup>a</sup> ed., vol. I, pág. 223.

(20) Ver nosso *Tratado de direito administrativo*, 1967, vol. III, pág. 370.

Os atos editados pelo Estado trazem, pois, em si, a presunção da verdade ou da veracidade. Fazem fé. Não há interesses privados em jôgo. Nas peças informativas fornecidas pelos agentes públicos, a administração oferece ao interessado (funcionário, administrado, outras entidades públicas) o certo, o verdadeiro, o exato.

Exemplo evidente temos na ação executiva fiscal, quando se exige que “a dívida seja líquida e certa, ou seja, determinada pela respectivas 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”<sup>21</sup>.

#### 10. *Princípio da moralidade.*

No estudo do ato administrativo, a partir das pesquisas realizadas, na França, por MAURICE HAURIUO<sup>22</sup> e HENRI WELTER<sup>23</sup>, citados pela autoridade de CAIO TÁCITO, em relevante contribuição pioneira, entre nós, do instituto do *desvio de poder*<sup>24</sup>, o problema ético, no campo do direito público, é apresentado, assinalando-se que “a noção do excesso de poder é muito mais extensa do que a de legalidade; corresponde à moral, que é mais ampla do que o direito”<sup>25</sup>.

No Brasil, o artigo 7.º do Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, admitia a anulação dos contratos que fôssem 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 contrôle jurisdicional da moralidade do ato administrativo<sup>26</sup>.

Embora não aceitemos o *princípio da moralidade* como idôneo, por exemplo, para justificar a nulidade do ato administra-

---

(21) Ver nosso *Tratado de direito administrativo*, 1967, vol. III, pág. 370.

(22) *La jurisprudence administrative de 1892 a 1929*, vol. II, pág. 375.

(23) *Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative*, 1929.

(24) CAIO TÁCITO, *Desvio de poder em matéria administrativa*, 1951, págs. 29-30.

(25) HAURIUO, *La jurisprudence administrative de 1892 a 1929*, vol. II, pág. 375.

(26) SEABRA FAGUNDES, em RDA, 6/19 e CAIO TÁCITO, *Desvio de poder*, 1951, pág. 30, nota 3.

tivo, que “provém de conflito irreconciliável com a essência da norma legal, com o conteúdo do direito positivo”<sup>27</sup>, não obstante também sustentarmos 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”<sup>28</sup>, forçoso é reconhecer, entretanto, que “o conceito de legalidade contém, necessariamente, uma invocação sociológica. 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”<sup>29</sup>.

### 11. *Princípio da relação de administração.*

Antes de Ruy Cirne Lima não se estudara entre nós a *relação de administração*, no âmbito do direito, relação da mais alta importância porque “domina e paralisa a de direito subjetivo”<sup>30</sup>, erigindo-se em “base última da construção sistemática de nossa disciplina”<sup>31</sup>.

Não quer dizer que a *relação de administração* se limite a um só campo do direito. É conhecida pelo direito privado como pelo direito público, mas é no direito administrativo que a relação de administração adquire a plenitude de sua importância<sup>32</sup>.

Pois bem, informando inúmeros institutos do direito administrativo, a *relação de administração* se impõe como fundamental. “Os elementos estruturais da relação jurídica (pessoas, bens e atos), ainda que ambivalentes, são, no direito administrativo, conformados e adaptados primariamente à ordem que, pela relação de administração, se estabelece”<sup>33</sup>.

### 12. *Conclusão.*

O estudo da *principiologia administrativa* está ainda por fazer-se, no direito administrativo universal e no direito brasileiro. Nem sequer se levantou o problema em obra especial sobre o tema, livro ou artigo, subordinado à epígrafe em questão.

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

---

(27), (28) e (29) CAIO TÁCITO, *Desvio de poder em matéria administrativa*, 1951, pág. 30.

(30) *Princípios de direito administrativo*, 4.<sup>a</sup> ed., 1964, pág. 53.

(31) *Princípios de direito administrativo*, 4.<sup>a</sup> ed., 1964, pág. 55.

(32) *Princípios de direito administrativo*, 4.<sup>a</sup> ed., 1964, pág. 52.

(33) *Princípios de direito administrativo*, 4.<sup>a</sup> ed., 1964, pág. 55.

Superada a fase empírica, atinge-se a fase científica. Desta, chega-se à fase filosófica, em que todo o edifício é reelaborado à luz de princípios que se inserem no alicerce da construção, dignificando a disciplina, dando-lhe autonomia e impondo-a, como legítima e idônea para explicar, num alto plano, o setor do saber que lhe coube no concêrto das ciências.

A *filosofia do direito administrativo* está por fazer-se e, no momento preciso em que se empreender êsse trabalho pioneiro e ingente, mas imprescindível, o capítulo de maior significado será o da sistematização e exame crítico dos princípios para que se possa fundamentar cada instituto desta disciplina e mesmo uma série de institutos, extremando-os dos congêneres privatísticos, enfrentando-se, para tanto, uma problemática típica do direito público, em que tudo se equacionará em modernos têrmos, fundados em proposições específicas, moldadas numa técnica e lógica jurídicas incriticáveis.