PRINCÍPIOS INFORMATIVOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

JOSÉ CRETELLA JÚNIOR
Advogado em São Paulo

SUMÁRIO: *Princípios jurídicos. Hierarquia. Especialidade. Autoexecutoriedade. Continuidade. Presunção de verdade. Moralidade. Relação de Administração. Conclusão.*

1. *Introdução.* Ramo jurídico de recente formação, quando comparado com outros ramos da ciência jurídica, o direito administrativo apresenta-se como um todo ainda inestruturado, *in fieri*, à mercê de institutos tomados de empréstimo ao direito privado. Entretanto, conjunto autônomo, com objeto próprio, método próprio e princípios informativos particulares, reúne os pressupostos necessários para elaborar os próprios institutos, a partir das *categorias jurídicas*[1] 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* que, ao lado dos dois outros requisitos, asseguram a pretendida autonomia para êste 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 se vê, uma espécie de casuísmo filosófico, uma referência puramente acidental, sem tomada de consciência do problema, em todo seu conjunto, atribuindo-lhe a importância que na realidade tem.

Ressente-se nossa disciplina da *tratação sistemática dos princípios* que a informam, faltando-lhe o estudo global *more geometrico*, que

[1] Ver nossos artigos "As categorias jurídicas e o direito administrativo", em *RDA*, 85/28-35 e "Regime jurídico das fundações públicas, no Brasil", em *RDA*, 90/459-469.

os escalonasse, hierarquizando-os, em forma de pirâmide articulada, partindo-se da matriz suprema orientadora — o *predomínio do interêsse público* sôbre o interêsse privado, acompanhado do *princípio da legalidade* —, até os princípios menores ou secundários, reunidos, em bloco, depois de estudados nos diferentes capítulos, que configurariam pontos mais baixos da pirâmide até a base da figura, todos, porém, monolìticamente interligados para permitir o delineamento jurídico-administrativo típico, fundamento de qualquer construção no campo das pessoas, das coisas, das obrigações, das sucessões, do processo.

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* e *P*, mas na realidade encobrindo 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), 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,* conjunto 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, 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,* encontrando-se 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.

No entanto, mesmo os livros elementares de processo civil, para dar um só exemplo, fazem menção aos princípios típicos dêste ramo, tratados de maneira direta e profunda nas obras dos grandes mestres, apenas enumerados, nas demais, o princípio lógico, o jurídico, o político, o econômico, o da economia do juízo.

O mesmo ocorre no campo do direito penal e processo penal, em que a preocupação com o bloco de normas informativas básicas é constante.

A *principiologia* ou *sistematização dos princípios* põe-se como preliminar necessária, num dado momento da elaboração científica, quando certa disciplina supera a fase empírica, estruturando-se em plano mais rigoroso.

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

Pressupostos necessários 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.

Sempre, porém, o princípio é proposição original e não fática, ponto de partida de um 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.

"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].

Os princípios universais são, por exemplo, os chamados princípios lógicos, presentes em tôdas as ciências, como o de identidade, ou de não contradição, o do terceiro excluído; princípios regionais são, por exemplo, o da causalidade e o da sociabilidade, válido o primeiro para as ciências físico-matemáticas, válido o segundo para o 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 universais, que se põem como fonte e diretriz das proposições das demais ciências, inclusive a jurídica.

Dentro do mundo jurídico encontramos os *princípios gerais de direito*, aos quais se refere 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* [3].

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* são proposições diretrizes, típicas, que se colocam nos vários compartimentos em que se desdobra a ciência jurídica, garantindo a validade das construções posteriores.

---

[2] REALE, Miguel, *Filosofia do Direito*, 4.ª ed., 1965, p. 55.
[3] REALE, Miguel, *Filosofia do Direito*, 4.ª ed., 1965, p. 56.

Temos, então, dum lado, os princípios do setor do direito privado e, 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, princípios do processo, princípios do direito comercial, princípios do direito constitucional, princípios do direito administrativo.

4. *Princípios informativos do direito administrativo.* Legitima-se, 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 campo de jurisprudência, a ponto de garantir-lhe a autonomia e a elaboração de institutos específicos, paralelos, mas inconfundíveis com os símiles do direito comum?

Quais são os *princípios informativos do direito administrativo?*

Uma primeira proposição acode à mente dos administrativistas que cogitam do tema — *o interêsse público prepondera sôbre o interêsse privado.*

Êste princípio, *princípio da supremacia do interêsse público*, que informa todo o direito administrativo, norteando a ação dos agentes na edição dos atos administrativos e dos órgãos legiferantes nos processos nomogenéticos, de maneira alguma é *princípio setorial*, típico, específico do 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, mesmo nos atos administrativos de caráter individual, a ausência da supremacia do público sôbre o privado.

Uma segunda proposição atrai a atenção dos administrativistas — suporta a lei que tu mesmo fizeste, *legem patere quam fecisti* [4] —, juízo categórico e necessário, segundo qual a administração está submetida à lei, lei que ela própria pode ter editado, o que configura o denominado *princípio da legalidade* [5] ou *da legalitariedade* [6], adotado

---

[4] WALINE registra assim o princípio "legem patere quam ipse fecisti" (*Droit Administratif*, 9.ª ed., 1963, p. 463). CAIO TÁCITO enuncia-o mais sucintamente: *legem patere quam fecisti*, em *RDA*, 90/23.

[5] Ver DUGUIT, Léon. *Léçons de droit public général*, p. 274.

[6] Denominação defendida por PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. IV, p. 70.

expressamente pelo nosso direito positivo [7], como, aliás, pelo dos diversos sistemas jurídicos contemporâneos [8].

O *princípio da legalidade,* que informa todos os setores do direito administrativo, mais extenso ainda do que o anterior, não sòmente 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.

Assim, nem o princípio "o interêsse público prevalece sôbre o interêsse privado", nem o princípio "suporta a lei que fizeste", o primeiro denominado *princípio do interêsse público dominante* e o segundo *princípio da legalidade,* são específicos do direito administrativo, sendo, pois, insuficientes para conferir a êste ramo do direito os foros de autonomia, visto informarem também outros ramos da ciência jurídica.

Cumpre, então, descobrir uma série de princípios exclusivos do direito administrativo, proposições que fundamentem os institutos dêste ramo jurídico e que lhe confiram traços inequívocos, 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 dêste se acham presentes naquele. Celeridade. Economia processual. Ampla defesa. Contraditório.

No campo do direito substantivo administrativo, a questão é mais complicada, porque inexistem estudos sôbre o assunto e os princípios são específicos de cada instituto.

Examinemos alguns dos princípios referidos, aqui e ali, pelos autores, quando tratam, de maneira especial, dum determinado instituto: princípio da hierarquia, da especialidade, da auto-executoriedade, da continuidade, da presunção da verdade, da moralidade, etc.

5. *Princípio da hierarquia.* Chama-se *hierarquia* a relação de coordenação e de subordinação dos órgãos do poder executivo [9], marcando a autoridade de cada um. O *princípio da hierarquia* informa apenas a administração, vigora tão-sòmente no âmbito regido pelo direito administrativo, 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,

---

[7] Nas várias constituições: "Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

[8] Sôbre legalidade ocidental e socialista, ver: LAUBADÈRE, *Traité élémentaire,* 3.ª ed., 1963, vol. I, p. 194.

[9] Ver nosso *Tratado de direito administrativo,* 1966, vol. I, p. 98.

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 sòmente mediante provocação do interessado, ou seja, através do *recurso*, o chefe intervém no ato ou ação do que lhe está subordinado.

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 funções" [10].

O que pode haver, no poder judiciário e no poder legislativo, é a *hierarquia*, naquilo que tais podêres têm de administrativo. A organização administrativa de cada um dêsses podêres funciona na base hierárquica, jamais naquilo que é específico a cada um. Nem no *ato jurisdicional*, nem no *ato legislativo*, enquanto tais, se falará de *hierarquia*.

Do *princípio da hierarquia*, específico do direito administrativo, decorrem 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 dos conflitos de atribuição.

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

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

6. *Princípio da especialidade.* O *princípio da especialidade* está presente em determinadas atividades das pessoas jurídicas públicas não

---

[10] Ver nosso *Tratado de direito administrativo*, 1966, vol. I, p. 98-99.

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 inerente [11].

Por êsse princípio é que se proíbe às pessoas públicas a aceitação de doações e legados, que as obrigasse, por exemplo, a atividades estranhas à sua especialidade, como no caso de um hospital, que aceitaria uma doação para que nêle funcionasse um estabelecimento de ensino [12].

Quando se confere personalidade jurídica a um agrupamento ou a autarquia, reconhece-se oficialmente que tais entidades perseguem um fim que merece ser protegido pelo direito, afirma-se que o interêsse coletivo que deve ser atendido merece ser representado na vida jurídica. [13]

7. *Princípio da auto-executoriedade.* Diante dos administrados a administração movimenta-se com superioridade, através de sua potestade de império. Dêsse modo, faz atuar sua vontade diretamente, mediante pronunciamentos rápidos, sem recorrer aos tribunais para acertar sua atitude, em um juízo prévio de cognição e obter, da parte dêste, o que pretende com a execução da sentença [14].

Essa posição privilegiada da administração, diante do administrado, que lhe confere a excepcional faculdade de pôr em execuão com os próprios meios de que dispõe, inclusive *manu militari*, os atos administrativos editados, sem o cuidado prévio 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 civil, informando-o, o *princípio da executoriedade* ou *da auto-executoriedade* do ato administrativo é da mais alta importância porque informa tôda a teoria do ato administrativo, justificando sua imediata entrada em ação, assim que editados, vàlidamente, o pronunciamento do órgão competente.

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 interêsses coletivos, em benefício dos quais se editam 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. Sem tal prerrogativa, o interêsse público ficaria equiparado e, por vêzes, preterido em face do direito privado, ao mesmo tempo que

---

11 VEDEL, Georges. *Droit administratif*, 3.ª ed., 1964, p. 484.

12 VEDEL, Georges. *Droit administratif*, 3.ª ed., 1964, p. 484.

13 MASPÉTIOL e LAROQUE, *La tutelle administrative*, 1930, p. 69.

14 Ver nosso *Tratado de direito administrativo*, 1966, vol. II, p. 65 e RANELLETTI, *Teoria degli atti amministrativi speciali*, 7.ª ed., 1945, p. 126.

a vontade do Estado seria inoperante, por inócua. O caráter público da potestade administrativa matiza o ato executório e dá 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, que não se compadecem com a morosidade do processo judiciário, como, por exemplo, a remoção imediata de veículo que esteja impedindo o trânsito na via pública [15].

8. *Princípio da continuidade.* O *serviço público*, embora seja conceptualmente discutidíssimo, envolve uma realidade inegável, sendo mesmo a própria essência do Estado.

Tão importante é a efetivação das atividades do Estado que, de maneira alguma, pode haver interrupção dêsses serviços. Daí, por exemplo, ser vedada a greve do funcionário público [16], o que acarretaria a paralisação dos serviços, a quebra da continuidade, com irreparáveis prejuízos para o Estado e para a coletividade.

9. *Princípio da presunção da verdade.* O Estado é o tutor do direito, é entidade que age para atingir fins do interêsse de todos. Seus atos não tendem a satisfazer caprichos humanos, de natureza egoística. O coletivo e o altruísmo caminham de maneira paralela.

Dêsse modo, os atos editados pelo Estado trazem, em si, a presunção da verdade ou da veracidade. Fazem fé. Nas peças informativas fornecidas pelos agentes públicos, a administração oferece ao funcionário, ao administrado, ou a outras entidades públicas o certo, o verdadeiro, o exato.

Exemplo frisante temos na ação executiva fiscal, quando 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. [17].

10. *Princípio da moralidade.* No estudo do ato administrativo, a partir de estudos realizados na França por Maurice Hauriou [18] e Henri Welter [19], citados pelo professor Caio Tácito, em relevante con-

---

[15] DUEZ e DEBEYRE, *Traité de droit administratif*, 1952, p. 526.
[16] Ver nosso *Tratado de direito administrativo*, 1967, vol. IV, p. 56.
[17] Ver nosso *Tratado de direito administrativo*, 1966, vol. II, p. 370.
[18] *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, vol. II, p. 375.
[19] *Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative*, 1929.

tribuição pioneira, entre nós, do instituto do *desvio de poder* [20], 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" [21].

No Brasil, o artigo 7 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 [22].

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" [23], 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" [24], forçoso é reconhecer, entretanto, que "o conceito de legalidade contém, necessàriamente, 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 [25].

11. *Princípio da relação de administração.* "A relação de administração", escreve Ruy Cirne Lima, "domina e paralisa a de direito subjetivo" [26], erigindo-se em "base última da construão sistemática de nossa disciplina" [27].

Em capítulo que tem por título *a relação jurídica no direito administrativo* e, por subtítulo, a *relação de administração*, ressalta Ruy Cirne Lima, em página de mestre, através de inúmeros exemplos, como a mencionada *relação* se põe na base dos institutos de nossa disciplina, contrapondo-os aos paralelos do direito privado, fundamentando-os dentro da canônica publicística.

12. *Conclusões.* O estudo da principiologia administrativa ainda está por fazer-se, no direito universal e no direito pátrio. Nem mesmo o problema foi suscitado, em livro ou artigo sôbre epígrafe específica.

---

[20] CAIO TÁCITO. *Desvio de poder em matéria administrativa*, 1951, p. 29-30.

[21] HAURIOU, Maurice. *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*, vol. II, p. 375.

[22] Ver SEABRA FAGUNDES, *Revista de direito administrativo*, 6/19 e CAIO TÁCITO, *Desvio de poder em matéria administrativa*, 1951, p. 30, nota 23.

[23], [24] e [25] CAIO TÁCITO, *Desvio de poder em matéria administrativa*, 1951, p. 30.

[26] *Princípios de direito administrativo*, 4.ª ed., 1964, p. 53.

[27] *Princípios de direito administrativo*, 4.ª ed., 1964, p. 55.

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

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, para explicar num alto plano, o setor do saber humano que lhe coube no concêrto das ciências.

A filosofia do direito administrativo está por fazer-se 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 desta disciplina e mesmo uma série de institutos, estremando-os dos congêneres privatísticos, estranhos a uma problemática típica do direito público.