

PARECER JURÍDICO

A SERVIDÃO ADMINISTRATIVA E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

*Jaime Domingues BRITO¹
Fernando Teixeira RUIZ²*

Sumário: 1. Introdução. 2. Do direito. 3. Da tutela do direito do dono do bem: a) da ação negatória de servidão; b) a ação de indenização. 4. Dos quesitos formulados. 5. Breves conclusões.

Resumo: Com base em caso concreto ocorrido antes do advento do Novo Código Civil, em que o Poder Público adentrou em terreno particular, nele realizando edificações de dutos sem a instituição de servidão administrativa, este trabalho analisa a prática do referido ato administrativo em face do direito de propriedade do dono do bem. Ao mesmo tempo, os autores do trabalho questionam se o Poder Público desrespeitou o princípio constitucional da legalidade e apresentam sugestões em torno dos remédios jurídicos dos quais o dono do bem poderá valer-se para reverter ou amenizar os danos que sofreu.

Abstract: Based on a real case that happened before the advent of the New Brazilian Civil Code, in which Public Power penetrated into private land, building sewerage systems without Public Easement, this job examines the administrative performance before the property right of the owner. At the same time, the authors argue if the public power is respecting the constitutional legal principle and present new suggestions about the legal remedies that the owner can use to revert the damage endured.

Palavras-chave: Servidão administrativa. Direito de Propriedade. Princípio constitucional da legalidade.

Key-words: Public easement. Property right. Legal constitutional principle.

I - Introdução

Pretende-se, neste abreviado trabalho, focar a questão relativa à instituição de servidão administrativa, por parte do Poder Público, mostrando, outrossim, que a dita constituição está submetida - como não poderia deixar de ser - ao princípio da legalidade.

¹ Mestre em Direito pelo Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da FUNDINOPI. Diretor e docente na graduação da FUNDINOPI, *campus* da UNESPAR.

² Docente na graduação da FUNDINOPI, *campus* da UNESPAR.

É de se dizer, por sua vez, que a análise do referido tema se mostra pertinente, porque, ao enfrentá-lo, teremos a chance de rever e confrontar situação concreta com os princípios que norteiam o Direito Administrativo.

Isso afirmamos, ademais, porque tivemos a oportunidade de estudar a questão na lida do dia-a-dia, de sorte que nos pareceu interessante ora escrever em torno do assunto. Para tanto, apressamo-nos em dizer que, ao elaborar este trabalho, afastamo-nos dos esquemas tradicionais de abordagem. Com efeito, enfocamos mais o lado prático do que o teórico, sem descurar, contudo, da advertência de Tesheiner, citada na obra do festejado Miguel KFOURI NETO (1994, p. 7), advertência esta segundo a qual “Uma boa teoria serve à prática e a prática, sozinha, serve ao caos”.

Mas vamos ao caso. Tratou-se do seguinte: determinado bem imóvel foi cortado, há anos, por uma tubulação de rede de esgoto que teria sido edificada pelo Poder Público Municipal, de uma cidade do interior do Estado do Paraná.

Ao analisar os documentos relativos à propriedade do bem, verificamos, de pronto, que não existia na matrícula, segundo determina o artigo 167, I, nº 6, da Lei 6.015/75, o registro da servidão administrativa, e, decorridos vários anos após a construção da rede de esgoto - que ainda não se caracteriza como servidão administrativa, porque esta somente poderia denominar-se como tal se registrada estivesse -, o atual dono do bem resolveu edificar uma casa de moradia sobre o terreno.

Entretanto, a tubulação da rede de esgoto, que atravessa o imóvel, limita demasiadamente o uso do terreno, impedindo a edificação da casa de moradia no local onde o dono, após estudos, verificou ser o mais adequado para erigir a referida casa residencial.

Além da limitação do uso da propriedade, decorrente da existência da rede de esgoto, o dono diz que a tubulação está causando danos

ambientais no solo do imóvel, porque constantemente a tubulação é rompida nos pontos de vazão existentes, lançando, pois, no solo, dejetos sanitários em grande quantidade.

Em razão dos incômodos causados pela rede de esgotos, que se caracterizam, num primeiro momento, pela limitação do uso imóvel e, num segundo passo, pelos danos ambientais causados pelos detritos sanitários lançados no solo, quer o dono do bem saber:

a) se é possível exigir a retirada da tubulação de esgoto sanitário de seu terreno;

b) se é cabente o pleito de indenização pelos danos que está sofrendo.

Pretendemos responder aos questionamentos acima ao final deste trabalho. Contudo, antes disso, necessária se mostra a investigação e adequação dos fatos aos eventuais direitos do dono do bem, revendo, também, aspectos conceituais em torno da instituição de servidão administrativa, confrontando-os, ao mesmo tempo, com os princípios que norteiam o Direito Administrativo, principalmente com o princípio da legalidade.

II - Do direito

A questão que ora se enfrenta envolve, em primeiro lugar, a análise dos conceitos em torno da posse e do direito de propriedade do dono do imóvel cortado pelo duto de esgoto. Assim, inquestionável se mostra que tem ele o direito de propriedade, pelo que se aplica, ao caso, o disposto no art. 524, do Código Civil, *verbis*: “Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.”

Em relação ao direito de propriedade, o artigo 525, por sua vez,

dispõe que ela é plena, quando todos os seus direitos elementares se acham reunidos no do proprietário; limitada, quando tem ônus real, ou é resolúvel.

Tem-se, portanto, que o direito de usar e dispor do imóvel em referência, à primeira vista, seria pleno, podendo o dono dispor dos meios necessários e permitidos para assegurar o seu exercício. Todavia, o exercício do direito de propriedade se mostra limitado, consoante se viu, em face da constituição de servidão administrativa que poderá a vir incidir sobre o imóvel.

Outrossim, ao elaborar conceito em torno da servidão administrativa, Hely Lopes MEIRELLES (1993, p. 303) escreve o seguinte:

“Servidão administrativa ou pública é ônus real de uso, imposto pela Administração à propriedade particular, para assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, mediante indenização dos prejuízos efetivamente suportados pelo proprietário. Na precisa definição de Bielsa, a servidão administrativa é ‘derecho público real, constituido por una entidad pública sobre un bien privado, com el objeto de que éste sirva al uso público, como una extensión o dependencia del dominio público’. Quase com as mesmas palavras, Basavilbaso conceitua ‘la servidumbre administrativa o servidumbre de derecho público como un derecho real, constituído sobre un inmueble privado, con el objeto de servir al uso público’. O próprio autor grifa as três características da servidão administrativa, ou seja, ônus real, incidente sobre bem particular, com a finalidade de permitir a utilização pública.”

No caso ora sob exame, pode-se dizer que inexistente, ainda, sobre o imóvel, ônus real, que obrigue o dono a tolerar a passagem dos dutos de esgoto sobre suas terras.

Dissemos, no item anterior, que inexistente, ainda, o ônus real, porque, na matrícula do imóvel não consta nenhum registro dando notícia à respeito de eventual servidão, sendo de se relevar que, a teor do que estabelece o nº 6, do inc., I do art. 167, da Lei nº 6.015, a instituição da servidão requer a inscrição no registro imobiliário.

Apoiando-nos novamente no escólio de Hely Lopes MEIRELLES (*op. cit.* p. 305), insistimos: a servidão administrativa só se efetiva com a inscrição no registro imobiliário. Eis o que ele escreve:

“Divergimos de Walter T. Álvares, quando sustenta que as servidões administrativas independem de inscrição no registro imobiliário, sob o fundamento de que sua eficácia resulta diretamente dos atos de instituição. Absolutamente, não. Como todo ônus real, a servidão administrativa só se efetiva com a inscrição no registro competente, para conhecimento e validade erga omnes, o que é confirmado pelo art. 168, I, “f”, da nova Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73), que impõe inscrição para as “servidões em geral”, abrangendo, obviamente, as civis e administrativas, aparentes ou não.

Para as servidões administrativas de aqueduto, bem como para a realização de obras hidráulicas, transporte e distribuição de energia elétrica, o Código de Águas (Dec. 24.643, de 19.7.34) disciplina o respectivo processo, criando uma ação especialíssima (arts. 117 a 138 e 151 a 154), e o Dec. 35.851, de 16.6.54, ditou normas para a sua instituição.”

Apesar disso, mesmo ante a inexistência da inscrição da servidão administrativa em favor do Poder Público, nada impede que este venha, em momento oportuno, pleitear o reconhecimento da dita servidão, através de usucapião, que poderá ser requerido através de ação própria ou, quem sabe, como meio de defesa, tudo a teor do disposto no parágrafo único do art. 698, do *Código Civil*, bem como por força da orientação contida na Súmula 237, do Supremo Tribunal Federal, onde erigido se acha o entendimento de que “O usucapião pode ser argüido em defesa”.

Assim, se o Poder Público vier a pleitear o reconhecimento da servidão administrativa, através de ação ou de exceção, uma vez julgado procedente dito direito, a servidão poderá ser, depois, convertida em ônus real, mediante a inscrição no registro imobiliário, perpetrando, como isso, a limitação do direito de propriedade do dono.

Fique claro, entretanto, o seguinte: a existência da servidão administrativa, como ônus real, não retira o domínio do particular, como ocorre na desapropriação¹. Apenas limita o uso, condicionada à indenização em razão dessa limitação ou de eventuais prejuízos que o proprietário vier a sofrer por força da servidão.

Entendemos, contudo, s. m. j., que a indenização em decorrência da limitação do uso da propriedade, por força da passagem dos dutos de esgoto pelo bem, não será devida em favor do dono, se já houver transcorrido 20 anos da instalação dos dutos, por que, neste caso, aplicável

1. HELY LOPES MEIRELLES, na obra já citada, escreve:

“Também não se confunde a servidão administrativa com a desapropriação, porque esta retira a propriedade do particular, ao passo que aquela conserva a propriedade com o particular, mas lhe impõe o ônus de suportar um uso público. Na desapropriação despoja-se o proprietário do domínio e, por isso mesmo, indeniza-se a propriedade, enquanto que na servidão administrativa mantém-se a propriedade com o particular, mas onera-se essa propriedade com um uso público, e por esta razão indeniza-se o prejuízo (não a propriedade) que este uso, pelo Poder Público, venha a causar ao titular do domínio privado.”

seria o disposto no art. 177 do *Código Civil*, bem como, por similitude, a orientação contida na Súmula 119 do Superior Tribunal de Justiça, que firmou o entendimento de que “A ação de desapropriação indireta prescreve em 20 (vinte) anos”.

De igual maneira, se, por um lado, a indenização por força da limitação do uso da propriedade pode não ser devida, por outro lado, é preciso que se diga que ao dono se mostra devida a reparação dos eventuais danos que este último sofrer, como conseqüência posterior à servidão. Assim, o Poder Público deverá reparar, ao dono, os danos que este estiver sofrendo por causa dos constantes vazamentos que os dutos têm apresentado, quando, então, os dejetos se espalham por toda a propriedade, causando mal-estar e prejuízos de toda a ordem. E, na fixação dos danos, é de se aplicar, ao caso, o disposto no art. 948 do *Código Civil*, onde estabelecido está que “Nas indenizações por fato ilícito prevalecerá o valor mais favorável ao lesado”.

III - Da tutela do direito do dono do bem

Pelo até aqui esboçado, já se pode vislumbrar que o direito do dono pode ser protegido por várias maneiras. Dentre elas, duas, pelo menos, se mostram cabentes: a) ação negatória de servidão; b) ação de indenização pelos danos que os pontos de vazão estão causando.

a) Da ação negatória de servidão

O dono do imóvel poderá ajuizar, como se disse, ação negatória de servidão em face do Poder Público. Com efeito, a ação negatória tem como finalidade eliminar a ofensa, a pretensão restritiva sobre o domínio do dono do prédio.

A propósito da referida ação, Marco Aurélio S. VIANA (1983, p. 162)

escreve o seguinte:

“A ação negatória é remédio de que se serve o proprietário para defender a plenitude do domínio.

Tem natureza defensiva, e dela se serve o proprietário contra a ofensa que não lhe priva o domínio. Enquanto a reivindicatória ele se vê privado da coisa, na negatória tem apenas uma interferência que impossibilita o livre exercício do domínio.

(...) Em se tratando de servidão, ela surge tanto para se opor àquele que pretende servidão sobre o imóvel, sem justo título, *como para defesa contra quem quer ampliar servidão existente*, entendimento que alcança outros direitos reais.” (grifo nosso)

Dessa forma, como em relação à passagem dos dutos de esgotos, poderá o Poder Público, por ação ou por exceção, obter a servidão administrativa e como dita servidão ainda não existe juridicamente, porque não foi inscrita no registro imobiliário, aconselhável se mostra que dono ajuíze a ação negatória com o fito de opor-se à servidão. E essa oposição, segundo pensamos, deverá ser total ou parcial. Total, para negar, de vez, a servidão; parcial, a seu turno, para combater a ampliação da servidão, em razão da colocação dos pontos de vazamento. Ademais, ajuizando a ação negatória, possível será a cumulação para que sejam retirados os pontos de vazão com a indenização pelos danos causados no terreno (danos ambientais, cujo ônus da prova incumbe ao dono). Outrossim, em relação à ação negatória contra a própria servidão, possível se mostra sustentar que a não inscrição da servidão administrativa no registro imobiliário fere e desrespeita o princípio da legalidade, de tal sorte que é de se pedir, em primeiro lugar, a declaração de inexistência da servidão,

requerendo, pois, o desfazimento da obra e a conseqüente reparação do dano sofrido.

Repetimos: a situação atual está a ferir o princípio da legalidade. Com efeito, diz o artigo 37, *caput*, da *Carta* de 1988:

“a administração pública direta, indireta ou funcional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade”.

Para Sérgio FERRAZ (*on line*) a expressão *princípios* caracteriza-se por:

“(...) grandes máximas - estou a falar em princípios jurídicos, conquanto a expressão seja apropriável por vários outros ramos do conhecimento - que exercem um dúplice papel. Ao mesmo tempo elas conformam o princípio jurídico e informam a produção jurídica. Ou seja: o princípio jurídico é predeterminante na feitura das regras jurídicas. Nesse sentido é que eu digo: o princípio jurídico conforma a produção jurídica e, ao mesmo tempo, informa o entendimento dessa produção jurídica. Da mesma sorte que se lança mão de um princípio na pré-produção de uma norma jurídica, no momento de interpretá-la recorre-se ao princípio, para se ter a idéia vetora que aquele princípio traduz. Os princípios, portanto, são as grandes máximas, as grandes idéias, as grandes forças e os grandes canais estimativos axiológicos que fazem com que se possa surpreender como deve ser produzida a sociedade juridicamente estatuída e como deve ser entendido o ordenamento

jurídico que a rege”.

Os princípios supra anunciados - isonomia, moralidade, legalidade, impessoalidade e publicidade -, encontram-se como componentes de um tecido (Cf. BONAVIDES, 1994, p. 229-230), de tal forma que em toda a atuação estatal se deve vislumbrar sua presença.

E, especificamente no que toca ao direito público e ao caso que ora se enfrenta, o princípio da legalidade tem conotação diversa da que possui quando dirigida ao direito privado. Isto, porque o poder do Estado é limitado em benefício dos particulares, estabelecido que foi o princípio da legalidade como fundamento de direitos individuais (Cf. TÁCITO, *in: RDA* 206, p. 1-3). Daí, no Direito privado, o princípio da legalidade importa na possibilidade de fazer o que a Lei não proíbe (art. 5º, II, da *CF*), ao passo que o administrador público só pode fazer o que a Lei o autoriza.

Contudo, as duas atividades - a privada e a pública - têm seus limites. Os da primeira são os direitos de outrem, competindo ao Estado o dever de garantir o equilíbrio da ordem coletiva contra os excessos do individualismo. É este o fundamento do poder de polícia, cujo sentido é o “de que este homem não perturbe” (Otto Mayer, *apud* TÁCITO, *op. cit.* p. 3). Já o limite da atividade pública, que não pode ser incondicionada, é um desdobramento do princípio da legalidade: “a ação administrativa discricionária deve pautar-se pelo requisito essencial da finalidade como condicionamento da competência da autoridade pública”.

Ainda a respeito dos princípios, digno de nota se mostra a diferenciação que Denise HAUER (*on line*, p. 3-4) faz em relação às regras, citando, inclusive, os ensinamentos de Alexy:

“Los principios ordenan que algo debe ser realizado en la mayor

medida posible, teniendo en cuenta las posibilidades jurídicas y fácticas. Por lo tanto, no contienen mandatos definitivos sino sólo prima facie. Del hecho de que un principio valga para un caso no se infiere que lo que el principio exige para este caso valga como resultado definitivo. Los principios presentan razones que pueden ser desplazadas por otras razones opuestas. El principio no determina cómo há de resolverse la relación entre una razón y su opuesta. Por ello, los principios carecen de contenido de determinación con respecto a los principios contrapuestos y las posibilidades fácticas.

Totalmente distinto es el caso de las reglas. con las reglas exigen que se haga exactamente lo que en ellas se ordena, contienen una determinación en el ámbito de las posibilidades jurídicas y fácticas. Esa determinación puede fracasar por imposibilidades jurídicas y fácticas, lo que puede conducir a su invalidez; pero, si tal no es el caso, vale entonces definitivamente lo que la regla dice”.

E, especificamente, sobre o princípio da legalidade, Denise HAUER (*on line*, p. 6) assim se manifesta:

“O Princípio da legalidade nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, uma vez que a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício dos mesmos.

A submissão da Administração Pública não é apenas à lei em sentido estrito, mas à legalidade entendida também como um conjunto de princípios em sintonia com a teleologia constitucional.

Segundo Juarez Freitas, pensar o direito simplesmente como um conjunto de normas seria subestimar, de forma danosa, a complexidade e riqueza do fenômeno jurídico-administrativo.”

Portanto, a não inscrição da servidão no registro imobiliário, segundo se demonstrou até aqui, fere, sem dúvida alguma, ao princípio da legalidade.

Prossigamos, contudo, em nossa investigação. Com efeito, se, por ventura, o primeiro pedido, através do qual se pleiteará a declaração de inexistência de servidão não for acatado - e existe possibilidade de que isso venha ocorrer -, o dono formulará, na própria ação negatória, o pedido de retirada dos pontos de vazão, cumulando, também, esse pedido com ressarcimento de danos. E, na eventual inviabilidade da retirada dos pontos de vazão, seja por motivos técnicos ou econômicos, poderá o dono pleitear indenização pela nova limitação imposta em sua propriedade, posto que nesse caso, em relação aos pontos de vazão, não ocorreu a prescrição aquisitiva da ampliação da servidão (desde que os pontos de vazão não estejam instalados há mais de vinte anos).

Por outro lado, entendemos que também será possível, ao consulente, pleitear a desapropriação indireta do terreno, com o recebimento da respectiva indenização, no caso de não ser viável a retirada dos pontos de vazão e a permanência dos mesmos impedir o uso de toda a propriedade, sendo certo, outrossim, que a base para esse pedido estará calcado exatamente no fato de os pontos de vazão terem sido instalados recentemente.

Neste último caso, poderá ser sustentado que não ocorreu a prescrição prevista no Enunciado 119, do STJ, porquanto somente após a instalação dos pontos de vazão é que a propriedade perdeu sua utilidade,

em razão dos danos causados pelos constantes lançamentos de dejetos sanitários na sua superfície.

De tudo o que acima afirmamos, entendemos, pois, em síntese, que cabe ao dono do imóvel:

a) propor ação negatória de qualquer servidão incidente sobre o imóvel, inclusive sob a tubulação da rede de esgoto, em razão da inexistência do registro de servidão;

b) formular pedido sucessivo para que, no caso de ser reconhecida a servidão da tubulação de esgoto, seja ao menos negada a ampliação da servidão em razão da instalação dos pontos de vazão, com a retirada dos mesmos, inclusive com cominação de multa diária pelo atraso na retirada;

c) formular pedido alternativo, para que no caso de se tornar inviável técnica ou economicamente a retirada dos pontos de vazão, seja o dono indenizado por esta nova servidão ou se, pela natureza dos danos ambientais causados no terreno, o mesmo tornar-se impróprio para qualquer o uso;

d) cumular, em quaisquer hipóteses, à negatória, ação de indenização pelos danos ambientais efetivamente causados no terreno pelo lançamento de dejetos sanitários.

O sucesso das demandas dependerá da constatação de que os pontos de vazão foram instalados há menos de 20 anos, bem como da efetiva comprovação dos danos ambientais no terreno.

Por outro lado, salientamos que o maior empecilho para o sucesso das demandas, ora sugeridas, reside no fato de que a tubulação da rede de esgoto está instalada no local há mais de vinte anos, decurso de prazo este que permite ao Poder Público adquirir a aparente servidão pelo usucapião, inclusive no momento em que se defender, situação esta que

torna prescrita a ação de indenização que poderia ser proposta pela limitação do uso da propriedade.

b) A ação de indenização

A reparação do dano decorrente dos atos do Poder Público, como já destacamos, pode ser pleiteada, mas seu sucesso pode encontrar resistência na prescrição aquisitiva, que poderá ser argüida pelo Poder Público. De igual maneira, possível se mostra, também, o pedido de reparação de danos pela limitação do uso da propriedade, em decorrência da instalação dos dutos, pela instalação dos pontos de vazão e as conseqüências que deles decorreram.

A responsabilidade do Poder Público de indenizar, no caso, será objetiva, exatamente em decorrência do princípio sufragado no § 6º, do art. 37, da *Constituição Federal*, que estabelece que

“As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

Aliás, em apoio ao acima dito, Celso Antônio Bandeira de MELLO (19 p. 665) escreve:

“Responsabilidade objetiva é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu uma lesão na esfera juridicamente protegida de outrem. Para configurá-la basta, pois, a mera relação causal entre o

comportamento e o dano.”

É o mesmo Bandeira de MELLO (*op. cit.* p. 669-670) que assim conclui:

“45. Parece-nos que a solução correta do problema, à luz dos princípios inerentes ao Estado de Direito - prescindindo-se, pois, de disposições particulares porventura estabelecidas nos Direitos Positivos Constitucionais -, exige o *discrímen* de três situações distintas, a saber:

a) Casos em que é o próprio comportamento do Estado que gera o dano. Trata-se, portanto, de uma conduta positiva, é dizer, comissiva, do Estado.

(...) 46. Na primeira hipótese - o Estado gera o dano, produz o evento lesivo - entendemos que é de aplicar-se a responsabilidade objetiva. A própria noção de Estado de Direito postula esta solução”.

Portanto, para a obtenção do ressarcimento do dano, com as limitações que o pleito sofrerá (vide, por obséquio, o que afirmamos em linhas anteriores), ao dono bastará demonstrar a existência do dano e do nexos causal com o ato do funcionário, ainda que este se mostre, em tese, lícito ou regular, o que, em outras palavras, significa que inexistente a necessidade de demonstração da culpabilidade do agente, vale dizer, demonstrado o ato e o dano, pela teoria do risco integral, a indenização será devida.

IV - Dos quesitos formulados

Isto tudo dito, passemos às respostas dos seguintes quesitos

formulados:

a) É possível exigir a retirada da tubulação de esgoto sanitário de seu terreno?

Como dissemos em linhas anteriores, possível se mostra, através da ação negatória, pleitear até mesmo a retirada dos dutos, ficando, contudo, claro, que essa pretensão poderá sofrer resistência se a prescrição aquisitiva do direito de servidão administrativa for acatada (vide, por obséquio, os comentários que anteriormente fizemos).

b) É cabente o pleito de indenização pelos danos que está sofrendo?

Sim, a indenização pelos danos se mostra devida, exatamente pelas razões elencadas no item anterior.

V - Breves conclusões

Como procuramos aplicar, ao caso enfocado, os princípios que regem o Direito Administrativo, oportuno se mostra transcrever, à guisa de remate deste trabalho, as palavras de Denise HAUER (*op. cit.* p.12), que se assim se expressa:

“A melhor compreensão do Direito Administrativo Brasileiro está no reconhecimento de sua natureza principialista superior e axiologicamente orientada. O Direito Administrativo consiste num conjunto de princípios, regras e valores orientados ao respeito dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Deve-se urgentemente superar aquela visão limitada e errônea do direito como um simples conjunto de regras, ficando os princípios relegados a um segundo plano. Mostra-se fundamental a realização de um estudo sobre os princípios que regem o Direito Administrativo, e suas relações com as regras jurídicas, no intento

de que sejam interiorizados pelos operadores jurídicos e possam vir a experimentar uma verdadeira efetividade. Este é um dos caminhos apontados para dar um basta a este gritante esquema de corrupção e privilégios que imperam em nossa Administração Pública. Este é o grande desafio para os juristas ainda capazes de se indignarem frente a essa triste realidade, que nega o direito do cidadão a um número cada vez maior de pessoas, e com forças de aplicar o Direito, concretizando a Justiça.”

Referências bibliográficas:

FERRAZ, Sérgio. “O Tribunal de Contas e a moralidade administrativa”. Palestra proferida no XIX Congresso do Tribunal de Contas do Brasil, Rio de Janeiro, em 22.10. 1997. Disponível em: www.tce.rj.gov.br

BANDEIRA de MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

HAUER, Denise. Teoria dos princípios: para uma aplicação dos princípios constitucionais na administração pública. Disponível em: www.jusnavegandi.br

KFOURI NETO, Miguel. *Responsabilidade civil do médico*. Revista dos Tribunais. 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

TÁCITO, Caio. O princípio da legalidade: ponto e contraponto. *In: Revista do Direito Administrativo*. (206) : 1-3.

VIANA, Marco Aurélio S. *Teoria e prática do direito das coisas*. São Paulo: Editora Saraiva, 1983.