

O Contencioso Administrativo no Brasil

(Uma proposta de reforma do Poder Judiciário)

DILVANIR JOSÉ DA COSTA

Professor da Faculdade de Direito
da UFMG

SUMÁRIO: 1. Legalidade e segurança individual; 2. Jurisdição e controle da legalidade; 3. O contencioso Administrativo: origem, evolução e estrutura básica; 4. Sistemas de controle da Administração e seus caracteres; 5. O controle da Administração no Direito Comparado: Inglaterra, Estados Unidos da América, Itália, Alemanha Ocidental e França; 6. O Contencioso Administrativo no Brasil; 7. A nova meta da especialização da Justiça; 8. Duas peculiaridades do Direito Administrativo; 9. Conclusão e proposta; 10. Justificação.

1. LEGALIDADE E SEGURANÇA INDIVIDUAL

Discorrendo sobre a interpretação das leis, FRANCESCO FERRARA acentuou que a segurança jurídica é o bem mais alto da vida moderna. Na mesma linha de defesa da lei como valor social, SALEILLES lançou a máxima sobre interpretação: "*au dellà de la loi, mais par la loi*".

Com a entrada em vigor do Código Civil francês, em 1804, THIBAUT lançou-se em defesa de um código civil para a Alemanha, no que teve pronta reação de SAVIGNY, sob o fundamento de que a codificação paralisa o Direito e impede a sua adaptação aos novos fenômenos sociais. SAVIGNY teve suas razões mas não conseguiu senão retardar a codificação civil alemã, que sobreveio como imperativo de segurança e se alastrou por todos os continentes.

Aliás, essa aspiração é antiga entre os povos. Em Roma, os plebeus, cansados da exploração dos patrícios e dos dirigentes, refugiaram-se no Monte Aventino, nos arredores da cidade, e ao emissário do Poder responderam: “queremos leis escritas, que discriminem nossos direitos, deveres e obrigações”. E assim conquistaram a Lei das XII Tábuas, que tanto prezaram, a ponto de decorarem e recitarem o seu texto como *carmen necessarium*, como poesia indispensável na vida em sociedade.

Outros exemplos históricos de reação popular em defesa da legalidade, pela liberdade e contra a opressão, tivemos na Inglaterra, nos Estados Unidos da América e na França. Também no Brasil ocorreu o fenômeno em oportunidades e circunstâncias diversas, com a Independência, com a República, em 1934, 1946 e 1967, quando novas Constituições foram promulgadas.

Ao Estado totalitário e opressor sucedeu o Estado de Direito, que se aperfeiçoou com o moderno Estado de Direito constitucional, em que o Poder Constituinte ou instituidor, emanado da soberania nacional, traça roteiros e fixa limites de conduta aos próprios legisladores ordinários.

Na oportunidade em que se aproxima uma Assembléia Nacional Constituinte, visando à institucionalização de nova República no país, nenhum debate se apresenta mais relevante para o jurista do que a controvérsia sobre o Contencioso Administrativo e suas conotações, com repercussões diretas sobre o problema da reforma do Poder Judiciário.

2. JURISDIÇÃO E CONTROLE DA LEGALIDADE

Tão vital quanto a legalidade para um Estado de Direito constitucional e democrático é um eficiente sistema de controle dessa legalidade. É o problema da jurisdição ou aplicação contenciosa do direito vigente. Aplicar pressupõe conhecer e interpretar o direito. Interpretação oficial ou em nome do Estado, com eficácia obrigatória. Aplicação definitiva ou com efeito de coisa julgada. Qual será o órgão ou Poder mais eficiente para exercer a jurisdição ou dizer o direito com

esse efeito? O Judiciário deve ter o monopólio da jurisdição ou deve partilhar essa missão com o Executivo, entregando a este certas áreas no interesse da Administração?

O problema surgiu a partir das idéias de MONTES-QUIEU, assim resumidas:

“La libertad es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten;

La libertad política en un ciudadano es esa tranquilidad de ánimo que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad, y para disfrutar de esta libertad es menester que el gobierno sea tal que un ciudadano no pueda temer a otro ciudadano.

Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inducido a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. Hasta la virtud tiene necesidad de límites. El abuso del poder sólo se ve impedido si, por la disposición de las cosas, *el poder detiene al poder*. Lo que supone no el poder único y concentrado, sino una fragmentación del poder y una cierta *distribución de poderes separados*.

Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los principales, o de los nobles, o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares. Pues no hay libertad cuando el legislativo y el ejecutivo están reunidos en las mismas manos. Se puede temer que el mismo monarca o el mismo Senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Tampoco hay libertad cuando el poder de juzgar, el judicial, no “está separado del legislativo y del ejecutivo. Si estuviese junto con el poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario; si estuviese junto con el poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Entre los turcos, donde estos tres poderes están reunidos en la cabeza del sultán, reina un horrible despo-

tismo". ("EL ESPÍRITU DE LAS LEYES", L. XI, apud "Los Grandes Textos Políticos", de J. J. Chevallier, Aguilar, S.A., Madrid, 1954, pp. 110-111-112).

Discorrendo sobre a jurisdição no Estado moderno, GIUSEPPE CHIOVENDA assim defende a autonomia da função jurisdiccional:

"I — *Autonomía de la función jurisdiccional* — Hay una incompatibilidad psicológica entre el oficio de legislar y el de actuar la ley. Hay una incompatibilidad psicológica aun mayor entre el oficio del administrador y el oficio jurisdiccional, porque el administrador puede estar dominado por la consideración del interés del Estado. De aquí la conveniencia de que la función jurisdiccional sea confiada a órganos *autónomos* para que el que actúa la ley no siga más norma que la que él considera ser la voluntad de la ley conforme a su ciencia y conciencia. Precísase también que estos órganos sean *independientes* para impedir las intromisiones de la administración en la justicia (justicia de gabinete).

Estas exigencias son mayores en el período de conocimiento, en el cual, debiendo declararse la voluntad de la ley a base de un juicio lógico, hay mayor peligro de que éste sea influido por prevenciones subjetivas o por presiones externas. Y el peligro existe también en la ejecución forzosa; no es sólo por razones de simplificación administrativa por lo que se confía a los Tribunales. Y si algunas funciones ejecutivas son confiadas directamente a los ujieres, ya vimos que esto se consideró como un peligro (§ 13).

La exigencia de la separación orgánica de la función jurisdiccional de las otras es tan marcada, que la vemos también en los Estados absolutos, pero en éstos actúase imperfectamente y responde a conceptos lógicos y técnicos, no políticos. En el Estado absoluto, como la ley es la voluntad de uno solo o de pocos, los órganos jurisdiccionales son los ejecutores de la voluntad de uno o de

pocos y están sometidos a la inestabilidad y al arbitrio de éstos. En cambio, en el Estado moderno constitucional, la ley resulta de la cooperación de varias voluntades que concurren a formarla, en cuyo concurso participan más o menos directamente tantas voluntades de miembros del Estado que la ley manifiéstase verdaderamente como una voluntad *general* o *colectiva*, a la que todos están sujetos, incluso los órganos del Estado (*Estado de derecho*, § 1). La acción del Estado asume así la certidumbre y la precisión propia de las relaciones jurídicas.

La autonomía de la función jurisdiccional tiene, pues, en el Estado moderno un significado enteramente diverso. El ejemplo de la independencia que la organización judicial en Inglaterra había conquistado frente al rey, las teorías de escritores ingleses (LOCKE) y franceses (MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, XI, 6), hicieron acoger en la mayor parte de los Estados modernos el principio de la "division de los poderes" como una excelente garantía de libertad. Las funciones del Estado deben repartirse entre órganos diferentes, las cuales, procediendo legalmente de una manera autónoma e independiente el uno del otro y debiendo observar límites rigurosamente señalados por la ley, presentan el poder del Estado, uno en su esencia, fraccionado en su ejercicio de manera que hace más difíciles las intromisiones. De esta manera la jurisdicción ofrése a los ciudadanos como la mejor garantía de la observancia de la ley separadas de las mudables corrientes de la administración y de la política.

("PRINCÍPIOS DE DERECHO PROC. CIVIL", trad. esp. da 3ª ed. ital., Editorial Reus, Madrid, s/d, T. I, pp. 378/379).

3. O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: ORIGEM, EVOLUÇÃO E ESTRUTURA BÁSICA

A quebra do monopólio da jurisdição pelo Poder Judiciário surgiu na França, fruto, segundo os tratadistas, da interpretação rigorosa ou distorcida da teoria da divisão de poder.

res de Montesquieu. Assim nasceu o contencioso administrativo ou jurisdição administrativa, formando um sistema de jurisdição paralela ou plural:

“É certo que, em França, o pensamento de Montesquieu foi distorcido, pois ali o contencioso administrativo compete a tribunais não integrantes do Judiciário, posto que não de forma integral, pois inúmeras questões administrativas são reservadas pela lei ou pela tradição aos tribunais judiciários (cf. G. PEISER, “Contentieux Administratif”, 3ª ed., 1979, Dalloz, ps. 52 e segs.). O contencioso administrativo francês, todavia, encontra justificativa em certas circunstâncias históricas não ocorrentes no Brasil. Segundo ROGER BONNARD, a não identificação dos magistrados, que vinham do *ancien régime*, com as causas da revolução, fez com que o revolucionário burguês não confiasse na independência e na imparcialidade dos tribunais judiciários diante da Administração Pública (ROGER BONNARD, “Le contrôle juridictionnel de l’administration”, 1934, p. 152). Por isso, a matéria contenciosa entre o Estado e o indivíduo foi confiada, ali, predominantemente, a tribunais administrativos, que nasceram entretanto com a marca da independência e da imparcialidade, tradição consolidada pelos quase duzentos anos de sua existência”.

(MIN. JOSÉ FERNANDES DANTAS, in “O TFR e o Contencioso Administrativo”, Rev. For., v. 286, p. 433).

CHIOVENDA nos dá o seguinte resumo de sua origem, evolução e estrutura básica:

“II — *La jurisdicción en sus relaciones con otras funciones* — La teoría de la división de los poderes en sus primeras aplicaciones en Francia entendióse en un sentido rígido y mecánico, de manera que cada órgano no debiese tener sino una función y no pudiese injerirse en la acción de otro ni siquiera para fiscalizarla o corregirla. Dependía esto, en parte, de los inconvenientes a que habría dado lugar el poder preponderante asumido por el más importante órgano jurisdiccional francés, el Parlamento, respecto

de la administración y del mismo poder real. De aquí el principio de que "los jueces no pudiesen", bajo pena de deslealtad, molestar en modo alguno las operaciones de los cuerpos administrativos a causa de sus funciones".

Según el *sistema francés*, bajo la influencia del riguroso modo de entender la "división de los poderes" y la independencia de la Administración respecto de la jurisdicción, la decisión de las contiendas entre Administración y particulares ("contencioso administrativo") confiase a corporaciones constituídas en el mismo seno de la Administración (Consejo de Estado, Consejo de prefectura). A éstos debe dirigir el particular sus demandas, incluso para hacer valer derechos verdaderos y propios (por ejemplo, basados en subastas, empréstitos públicos, daños, indemnización por expropiaciones). En un principio se atribuyó a ellos toda contienda en que estuviere interesada la Administración, aun por un acto meramente privado; sólo más tarde la doctrina y la jurisprudencia vinieron suavizando este principio, admitiendo la competencia judicial para los actos de *pura gestión*.

Este "contencioso" constituye de *hecho* verdadera jurisdicción, pero la doctrina anterior lo concibió como un auto-control administrativo, como administración *juzgadora* frente a la administración *activa*, como jurisdicción *retenida*. Estos conceptos han sido favorecidos por el hecho de que lo contencioso estaba compuesto de elementos sacados de la Administración y de que por mucho tiempo la decisión de las contiendas fué pronunciada con decreto del Jefe del Estado, que en teoría habría podido separarse de la deliberación del órgano de lo contencioso. Sólo más tarde fué reconocida a éste una jurisdicción *propia*.

Lo contencioso francés tiene también otra función formada lentamente: conoce de las reclamaciones contra actos administrativos que, sin lesionar derechos individuales, esto es, voluntades de ley que *garanticen un bien al particular*, sean ilegales por *incompetencia, vicios de*

forma, violaciones de ley, abuso y exceso de poder. Acerca del carácter de este "contencioso de anulación", la doctrina no es unánime".

(Obra e vol. citados, pp. 379-416).

4. SISTEMAS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO E SEUS CARACTERES

Segundo BONNARD, o controle da Administração no Direito Comparado se dá por um dos seguintes modos: "a) por órgãos da própria Administração, em que ocorre o autocontrole, embrião do contencioso administrativo; b) pelo sistema do controle judicial, em que pode haver a especialização, com a criação de tribunais judiciários especializados na matéria administrativa; c) pelo sistema de contencioso administrativo, com a existência de tribunais administrativos não integrantes do Poder Judiciário, que, entretanto, ficariam melhor no âmbito do Judiciário, porque exercem poder jurisdicional" (ROGER BONNARD, "Le contrôle juridictionnel de l'Administration", Paris, 1934, p. 152, *apud* Min. JOSÉ FERNANDES DANTAS, *in rev. cit.*, p. 434).

O processualista GIUSEPPE CHIOVENDA relaciona quatro sistemas de justiça administrativa:

"a) Atribución del conocimiento de las contiendas relativas a relaciones entre el ciudadano y la Administración a la Administración misma.

b) Atribución de tales contiendas a la autoridad judicial ordinaria (*jurisdicción única*).

c) Atribución a Tribunales especiales.

d) Reparto de tales contiendas entre los Tribunales ordinarios y los especiales".

(Obra e vol. cit., p. 415).

Os vários sistemas de controle da Administração distinguem-se também conforme os seguintes aspectos:

- a) segundo sua estrutura ou composição, pela diferenciação de órgãos em juiz singular, órgão paritário, colegiado ou tribunal, de 1º ou 2º grau de jurisdição;
- b) conforme sejam os seus órgãos integrados no âmbito do Executivo ou do Judiciário;
- c) sua competência seja *ratione personae* ou *ratione materiae*;
- d) suas garantias (vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos, etc.), grau de independência e condições de julgamento com imparcialidade;
- e) componham uma unidade ou dualidade de jurisdições em determinado país, ambas autônomas ou capazes de decidir em caráter definitivo;
- f) segundo a eficácia ou os efeitos de suas decisões, fazendo ou não coisa julgada;
- g) conforme sejam separadas e independentes as jurisdições administrativa e ordinária, como na França, gerando o contencioso administrativo típico, ou se reunam em sistema integrado, especializado ou múltiplo, conciliando os sistemas unitário e plural, como na República Federal da Alemanha. No sistema unitário há uma fusão ou mistura de jurisdições no mesmo órgão. O Brasil adota um sistema unitário com tendência à especialização em certas áreas (Administração federal com a Justiça Federal e Administrações estaduais com as varas da Fazenda nas Capitais (1º grau restrito).
- O Contencioso Administrativo puro, próprio ou típico caracteriza-se pela vinculação ou integração no Poder Executivo (ou separação do Judiciário) e pelo caráter definitivo de suas decisões (afastada a revisão judicial ou o recurso ao Judiciário), compondo, com a jurisdição ordinária, um sistema de dualidade de jurisdições. Sua competência é em razão das pessoas (causas envolvendo a Administração — União, Estados, Municípios, suas autarquias e empresas públicas) e em razão da matéria (o Direito Administrativo em seus diversos setores).

5. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO NO DIREITO COMPARADO

Inglaterra

No Direito Comparado, a Inglaterra merece tratamento prioritário, por razões óbvias de maturidade política e respeito às liberdades públicas.

CHIOVENDA assim resume o seu sistema de controle:

“En el sistema *inglés (americano)*, la jurisdicción común se dirige generalmente con determinadas condiciones incluso a los actos administrativos, sin demasiadas distinciones de relaciones públicas o privadas”. (Obra e vol. citados, p. 417, com apoio em vários tratadistas anglo-americanos).

MONTESQUIEU, depois das assertivas já antes transcritas, sobre a separação de poderes e a garantia das liberdades políticas, conclui:

“No hay más que una nación en el mundo que tenga como objeto de su constitución la libertad política así definida”. (Refere-se à Inglaterra).

“Un gobierno moderado que tiene la libertad política como objeto directo y que está enteramente orientado por ella, así como por la preocupación de la “seguridad del súbdito”, verdadera “obra maestra de legislación”, que cierra toda salida al odiado despotismo: ésta es Inglaterra”. (“*Los Grandes Textos Políticos*”, citada, pp. 111 e 117).

Aliás, também VOLTAIRE, segundo um seu biógrafo (Donald C. Peattie), depois de encarcerado na Bastilha pela segunda vez, foi solto sob promessa de abandonar a França e embarcou para a Inglaterra. O que mais o surpreendeu em Londres foi ver o amor, e não o medo, que sentiam os ingleses pelo seu rei.

Estados Unidos da América

O sistema unitário ou de jurisdição judicial norte-americano (excluídos os atos políticos e os que implicam poderes discricionários, conforme CAMPBELL BLACK) decorre da seção II do Artigo III de sua Constituição, de 17 de setembro de 1787, *verbis*:

“O Poder Judicial terá jurisdição, em todas as causas de lei e equidade, suscitadas no domínio desta Constituição, das leis dos Estados Unidos e dos tratados celebrados ou que venham a ser celebrados em seu nome:

Em todas as causas que envolvam embaixadores, enviados diplomáticos e cônsules;

Em todas as causas relativas à armada ou à jurisdição marítima;

Em todos os litígios em que os Estados Unidos sejam parte;

Em todos os litígios entre dois ou mais Estados;

.....”

Itália

A Constituição da República Italiana, de 27 de dezembro de 1947, dispõe:

“Artigo 102 — A função jurisdicional compete a magistrados ordinários, instituídos e regulados pelas normas sobre a organização judiciária.

Não podem ser instituídas jurisdições extraordinárias ou especiais. Apenas podem ser instituídas, junto dos órgãos judiciais normais, seções especializadas para determinadas matérias, com participação de cidadãos idôneos estranhos à magistratura judicial.

A lei regula os casos e as formas por que se faz a participação direta do povo na administração da justiça.

Artigo 113 — Em todos os casos, admite-se a proteção jurisdicional dos direitos e dos interesses legítimos perante os órgãos de jurisdição ordinária ou de contencioso administrativo.

Esta proteção jurisdicional não pode ser excluída ou limitada a particulares meios de impugnação ou relativamente a determinadas categorias de atos.

A lei determina os órgãos jurisdicionais com poder de anular os atos da administração pública nos casos e com os efeitos por ela previstos”.

Alemanha Ocidental

A Constituição da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949, dispõe:

“Artigo 92 — O Poder Judicial compete aos juízes e é exercido pelo Tribunal Constitucional Federal, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos tribunais federais previstos na Constituição e pelos tribunais dos Estados.

Artigo 95 — Para o exercício da jurisdição ordinária, administrativa, financeira, do trabalho e da previdência social, a Federação instituirá como tribunais superiores, respectivamente, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Federal Administrativo, o Tribunal Federal de Finanças, o Tribunal Federal de Trabalho e o Tribunal Federal Social”.

França

O sistema francês, na lição do prof. THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, obedece aos seguintes princípios fundamentais:

“a) separação das autoridades administrativas e judiciárias;

b) separação da administração ativa da contenciosa.

Esses princípios vêm das leis revolucionárias de 16-24 de agosto de 1790 (art. 13) e de 7-14 de outubro de 1790.

Daí decorrem os seguintes corolários:

1º) Proibição dos tribunais judiciários de conhecer dos atos administrativos;

2º) Instituição dos tribunais administrativos;

3º) Direito atribuído à administração de reivindicar por meio de conflitos as questões administrativas submetidas aos tribunais judiciários". ("CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO", 6ª ed., Freitas Bastos, pp. 502 a 503, com apoio em BONNARD e LAFERRIÈRE).

6. O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO BRASIL

A) *O contencioso administrativo típico do Império*

De substanciosa pesquisa do prof. JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, titular na UFMG, lastreada em J. GUILHERME DE ARAGÃO e outros mestres do Direito Público, extraímos os seguintes trechos sobre o contencioso administrativo no Império do Brasil:

"J. Guilherme de Aragão assinala que, na ordem constitucional do Império, duas fontes sobressaíram: o direito colonial e o direito público francês. Nesse sentido, convém destacar a afirmativa de que o "Conselho de Estado do Império recolheu e acatou com o maior entusiasmo doutrinas e princípios expostos pelo órgão homólogo francês, aceitando, com o mesmo ânimo, as opiniões dos Conselheiros de Estado de Paris. Com freqüência, nossos Conselheiros lhes rendem, citando-os de autoridade".

"Prestando serviço ao Poder Moderador, o Conselho de Estado era um órgão consultivo supremo para pronunciamentos sobre as nomeações de senadores; a convocação da Assembléia Geral Extraordinária; a sanção imperial sobre decretos e resoluções da Assembléia Geral, para lhes dar força de lei; aprovação ou suspensão de resoluções dos conselhos provinciais; a prorrogação da Assem-

bléia Geral e a dissolução da Câmara dos Deputados. O Conselho de Estado tinha atribuições relacionadas com o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Tinha papel significativo na relação entre os “Poderes, em virtude de disposição constitucional (artigo 142 — Constituição Política do Império)”.

“Percebe-se, nessa primeira fase, o Conselho de Estado como órgão eminentemente consultivo, com intervenções para propiciar o equilíbrio nas relações entre os Poderes”.

“O Conselho de Estado no Brasil reproduziu o modelo napoleônico, sendo que o Regulamento nº 124 de 1842 tinha como padrão a legislação francesa da ocasião da Revolução e do Diretório”.

“Na definição determinada pela lei de 1841 foram introduzidas, pela primeira vez, as atribuições próprias do contencioso administrativo. Ao lado das funções consultivas, passa a exercer as de índole jurisdicional.

Em decorrência do art. 8º da Lei nº 234, de 23-11-1841, o Regulamento nº 124 fixa os princípios de organização do Conselho de Estado. O Visconde de Uruguai, partindo do pronunciamento legislativo, faz uma classificação das atribuições em quatro grupos:

- a) Poder Moderador;
- b) Poder Executivo, Política Governamental;
- c) Poder Administrativo Gracioso;
- d) Poder Administrativo Contencioso.

Os textos referidos dão função contenciosa ao Conselho de Estado. O Regulamento de 1842 estabelece *normas processuais* no que diz respeito a:

- a) apresentação de petições;
- b) exercício de recursos;
- c) julgamento administrativo”.

“A dualidade de jurisdição (autoridades administrativas e judiciária) teve no Conselho de Estado do Império, um grande suporte. Como instituição jurisdicional manifesta-

O se como órgão competente para as decisões entre a administração e os particulares: “Funcionava o Conselho como jurisdição de primeira instância em relação à determinadas matérias-conflitos de atribuição e questões de presas marítimas — cabendo-lhe, ao mesmo tempo, como última instância, decidir sobre os recursos que lhe eram impostos contra decisões de outras autoridades administrativas — Ministros de Estado, Presidentes de Províncias, autoridades fiscais; contra decisões de jurisdições especiais, como as do Tribunal do Tesouro, dos Tribunais de Comércio, parte administrativa e das Tesourarias Provinciais. Exercia, ainda, o C.E., um controle jurisdicional sobre os atos das autoridades eclesiásticas, a origem legal da famosa questão religiosa de 1872/75”. (J. Guilherme de Aragão, “A Justiça Administrativa no Brasil”). (J. A. O. BARACHO, *in* “CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”, “Rev. da AMAGIS, M.G., vol. V, pp. 104 a 106).

B) *O sistema republicano de unidade jurisdicional*

Se no Império a inspiração viera da França, como consequência das idéias libertárias da Revolução, na República a influência foi norte-americana:

“A fase republicana começa com o regime de unidade, instituindo a Justiça dos Estados e a Justiça Federal. A Constituição de 1891 deixou para a última o exame de questões que estavam localizadas na competência do contencioso administrativo. Coube à Lei nº 221, de 20-11-1894, ao criar a organização da Justiça Federal, determinar os limites da respectiva área jurisdicional, pelo que os juízes e tribuiais federais examinariam violação ao direito individual, decorrente de atos ou decisões das autoridades administrativas. A mencionada Lei 221 traçou a competência e regras para o controle judiciário sobre atos administrativos. Consagra-se o sistema de unidade de jurisdição, desde que qualquer ato da administração passaria para o controle do judiciário: “A res-

posta se contém no art. 13, §§ 9º a 12, da Lei nº 221. O controle judiciário se exerce sobre a ilegalidade do ato ou da decisão administrativa. Ao juiz judiciário cabe anular, total ou parcialmente, o ato ou a decisão administrativa ilegal. E um e outro são ilegais se não aplicam, ou aplicam indevidamente o direito em vigor. A esta regra a lei de 1894 abre duas restrições: 1ª, a autoridade judiciária não apreciará o mérito nem a oportunidade do ato administrativo; 2ª, o ato administrativo emanado da faculdade do poder discricionário da administração não será considerado ilegal senão em caso de incompetência e de excesso de poder. Completando esses princípios, a Lei nº 221 estabeleceu que as decisões judiciais obrigam a administração e os particulares, e a violação da coisa julgada lhes acarreta responsabilidade civil e criminal". (BARACHO, trab. cit., p. 109).

C) *O "Contencioso Administrativo" na Emenda Constitucional 1/69*

O artigo 111 da Emenda constitucional nº 1/69 dispôs:

"A lei poderá criar contencioso administrativo e atribuir-lhe competência para o julgamento das causas mencionadas no artigo anterior". (Litígios decorrentes das relações de trabalho dos servidores com a União, autarquias e empresas públicas federais, qualquer que seja o seu regime jurídico).

O texto supra ficou então passível de duas interpretações:

a) a lei que viesse a criar tal contencioso estaria esvaziando ou excluindo a competência atribuída aos juízes federais pelo artigo 110, bem como excepcionando o § 4º do artigo 153. Dessa forma, o contencioso administrativo seria o próprio ou típico, segundo o sistema francês e o brasileiro do Império (integrado estruturalmente na Administração e com poder de julgar em caráter definitivo aquelas causas, sem revisão do Judiciário). Pelo que se estaria instituindo ou restaurando a dualidade de jurisdições no Brasil;

b) pelo contrário, o que o artigo 111 estaria autorizando era, no máximo, a criação de uma instância ou via administrativa de exaurimento obrigatório, como condição de acesso ao Judiciário. E assim estaria harmonizada a convivência dos três textos constitucionais (110, 111 e § 4º do art. 153), bem como preservada a tradição republicana da unidade de jurisdição. Esta a corrente que predominou na doutrina (CRETELLA JÚNIOR, CAMPOS BATALHA, CAMILO ASHCHAR, ADA GRINOVER e muitos outros), corroborada pela Emenda constitucional nº 7/77.

D) O "Contencioso Administrativo" na Emenda Constitucional 7/77

A Emenda constitucional nº 7/77 trouxe as seguintes inovações:

a) alterou o § 4º do artigo 153, permitindo que o ingresso em juízo possa ser condicionado ao prévio exaurimento das vias administrativas. Logo, apenas permitiu fosse tornado obrigatório o uso da via administrativa, sem erigi-la em instância única ou excludente da via judicial;

b) autorizou, no artigo 203, a criação de contenciosos administrativos, federais e estaduais, sem poder jurisdicional, em questões fiscais, previdenciárias e de acidentes do trabalho. A remissão ao art. 153, § 4º tornou clara a intenção de considerar esses contenciosos de uso obrigatório, como condição de ingresso na via judicial, apenas retardada mas não excluída;

c) a remissão também ao art. 153, § 4º, no final do artigo 111, levou à mesma conclusão anterior (letra b), no tocante ao contencioso dos servidores públicos federais;

d) autorizou, no artigo 204, a lei ordinária a permitir que a parte vencida, nos contenciosos administrativos dos artigos 111 e 203, despreze a via judicial de 1º grau e requeira, diretamente ao tribunal competente, a revisão da decisão administrativa (economizando uma etapa judicial). Mas a

parte, se quiser, recusará a *permissão*. Tudo isso confirma a permanência da unidade de jurisdição, com predomínio absoluto da via judicial;

c) O artigo 205 determinou que as questões entre a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e respectivas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, ou entre umas e outras, *serão decididas* pela autoridade administrativa, na forma da lei, ressalvado ao acionista procedimento anulatório dessa decisão.

Esse texto, carente de regulamentação (Súmula 102 TFR), parece ser o único que realmente interditou a via judicial às entidades públicas nos litígios entre si. Não constitui exceção ao artigo 153, § 4º, que se refere a lesão de direito *individual*, já que ao acionista prejudicado se ressalvou a via judicial anulatória da decisão administrativa. Acredito que aqui esteja uma abertura para o contencioso administrativo típico ou próprio, mas que não deixa de ser anômalo, porque só é puro e excludente do Judiciário enquanto envolve questões de interesse exclusivo da Administração (*interna corporis*). O contencioso administrativo puro é o que envolve a Administração e o administrado. A tutela deste último foi que gerou o problema da garantia política, tão cara aos ingleses e aos revolucionários franceses.

E) *O Contencioso Administrativo na Proposta de Emenda Constitucional nº 11/84*

Através da Mensagem nº 36/84-CN, o então Presidente João Figueiredo propôs ao Congresso Nacional a aprovação de Emenda à Constituição, instituindo o contencioso administrativo (dentre outras reformas), nos seguintes termos:

a) dando nova redação ao § 4º do artigo 153, que ficaria assim (no tocante à espécie):

“§ 4º — Salvo as submetidas a decisão de contencioso administrativo, a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”.

Com essa ressalva, estar-se-ia admitindo no Brasil o contencioso administrativo típico, vinculado ao Executivo, cujas decisões fariam coisa julgada e, portanto, estariam excluídas de revisão judicial.

Vejamos em que setores da Administração seria criado esse sistema especial de controle de seus atos.

b) Dando nova redação ao artigo 203, pela qual se excluiria a expressão “sem poder jurisdicional” e acrescentar-se-ia esta outra: “aplicam-se aos Estados, no que couber, o disposto no artigo 111”.

A alteração teria os seguintes efeitos:

I — autorizaria a criação de contenciosos administrativos típicos (sem revisão judicial), federais e estaduais, em questões fiscais, previdenciárias e acidentes do trabalho;

II — estenderia aos Estados membros o poder de criar contencioso administrativo para julgar, sem revisão judicial, litígios oriundos de relações de trabalho dos servidores com os Estados, suas autarquias e empresas públicas.

c) Dando nova redação ao artigo 204, pela qual se permitiria à parte vencida, nos litígios supra (b, I e II), o recurso ao tribunal competente, para reparar somente a ofensa à Constituição. Ressalvou-se também o direito de promover ação rescisória.

A Mensagem presidencial assim justificou:

“No que se refere ao Poder Judiciário, além da apontada preservação de competência da Suprema Corte, considerase necessário optar por novos caminhos tendentes ao tão reclamado desafogo dos serviços da Justiça. Nessa ordem de idéias, duas medidas complementares parecem aconselháveis: a instituição de um Contencioso Administrativo, dotado de jurisdição especial; e o fortalecimento das decisões dos juízes arbitrais, sem prejuízo, porém, da contrastação pela justiça comum de matéria de natureza constitucional, ou toda vez que as decisões forem impugnáveis mediante ação rescisória, nos termos da legislação

processual civil. Espera-se que, com essas duas providências, haverá natural redução no número de feitos desde logo submetidos aos órgãos jurisdicionais comuns”.

Houve reação generalizada à proposta supra de criação do contencioso administrativo com poder jurisdicional.

O próprio Tribunal Federal de Recursos, em ofício nº 153/GP, dirigido ao Presidente do Congresso Nacional, assim se manifestou:

“O TFR decidiu manifestar-se a respeito da proposta de Emenda Constitucional encaminhada ao Congresso Nacional pelo Exmo. Sr. Presidente da República, em 6-4-1984, no ponto em que a mesma, rompendo com a tradição republicana brasileira, propõe a criação de contencioso administrativo no âmbito do Poder Executivo, com poder jurisdicional.

Dois motivos principais levaram o TFR a posicionar-se contrariamente ao contencioso administrativo proposto pelo Poder Executivo: a) porque o contencioso, do modo como é proposto, liquida com a garantia da proteção judiciária, quando o Poder Público for o violador de direito individual, garantia que deflui da cláusula *due process of law* do direito anglo-americano e que tem sua primeira expressão na Magna Carta de 1.215, art. 39; b) porque esse contencioso, nos seus três ramos — servidores públicos, tributário e previdenciário, inclusive para as questões de acidente do trabalho — esvazia a Justiça Federal de 1º grau e o próprio TFR.

.....

A tendência, em verdade, no Direito Público comparado, é para a adoção de tribunais especializados na matéria administrativa, vinculados tais tribunais, todavia, ao Poder Judiciário. No Brasil, posto que a especialização é mais ou menos recente (Varas de Fazenda Pública), o controle judicial da Administração está arraigado na tradição republicana.

.....

O que é necessário fazer é dar ao Poder Judiciário meios de exercer o controle em toda a sua plenitude, não sendo, em verdade, conveniente a criação de contencioso administrativo, por isso que, conforme acentuam eminentes juristas que têm se manifestado a respeito do tema, ou os tribunais do contencioso se organizam nos moldes e com as garantias dos tribunais judiciários, caso em que não haveria razão para a sua criação, porque bastaria aparelhar melhor os tribunais já existentes, ou, criados sem tais garantias, ficaria o cidadão sujeito a decisões de funcionários dependentes do Executivo, sem possibilidade de pedir ao Judiciário a tutela jurisdicional.

.....

Ora, se a metade dos recursos que seriam gastos na implantação dos contenciosos, fosse destinada à Justiça Federal, com a criação de novas Varas e Tribunais Regionais Federais, certamente que as causas do congestionamento da Justiça Federal, justamente a Justiça que tem por missão decidir as questões entre o indivíduo e o Poder Público Federal, seriam afastadas.

“No entender da maioria da Corte, a orientação capaz de conduzir a melhor e mais rápida distribuição de Justiça, é descentralizar de Brasília a Justiça Federal de segundo grau. Nessa perspectiva, a opção que se afigura mais prestante a acompanhar o desenvolvimento econômico e social do país, está na criação de tribunais regionais que julguem, definitivamente, as questões de fato, de produção local, restritas ao juízo de provas. Somente a uniformização da inteligência e aplicação da lei assumem, realmente, o significado de questão federal que justifique fazer convergir de todos os quadrantes do território nacional o julgamento final nos Tribunais da Capital da República.

.....

Os Tribunais Regionais constituem a solução modular que a União adotou com sucesso na jurisdição do trabalho e eleitoral.

.....
É também convicção do Tribunal que a atual divisão da jurisdição trabalhista entre duas Justiças da União para aplicar o mesmo direito federal, gera divergências de entendimento sem possibilidade de uniformização, pelo Supremo Pretório da Nação, restrito ao contencioso constitucional na matéria. Criam-se fronteiras na interpretação dos direitos comuns entre empregados públicos da União, sujeitos ao foro da Justiça Federal, e empregados públicos dos Estados e Municípios, bem como dos assalariados das empresas, residentes na Justiça do Trabalho. Propõe-se a restituição da homogeneidade na aplicação contenciosa da lei trabalhista, confiando à Justiça Especializada da União conciliar sem distinção de empregador os dissídios nas relações de trabalho”.

(“O Tribunal Federal de Recursos e o Contencioso Administrativo”, Min. JOSÉ FERNANDES DANTAS, *in* “Revista Forense”, v. 286, pp. 433/437).

A propósito e como nossa homenagem ao Colendo Tribunal Federal de Recursos, a Justiça Federal constitui a primeira jurisdição judicial especializada em nosso país, no âmbito do Direito Administrativo, com competência para julgar os conflitos entre a Administração federal e os seus administrados.

Como tal, surgiu na Constituição Republicana de 1891 (arts. 55 e 60), com juízes e tribunais federais. A Constituição de 1934 manteve-a, com juízes e tribunais federais e a mesma competência (arts. 63 e 81). A Constituição de 1937 suprimiu os juízes e tribunais federais (art. 90). As causas envolvendo a União e seus administrados passaram à competência dos juízes estaduais das Capitais (art. 108), com recurso direto para o Supremo Tribunal Federal (art. 109).

A Constituição de 1946 restaurou apenas o TFR (art. 103), para julgar os recursos das decisões dos juízes estaduais nas causas da Fazenda Federal.

A Constituição de 1967 restabeleceu os Tribunais Federais de Recursos e os juízes federais (art. 107, II), como Justiça especializada ou administrativa federal, tal como se mantém no texto da Emenda Constitucional nº 1/69 (“Tribunal Federal de Recursos e Juízes Federais” — art. 112, III).

A Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, através da Portaria nº 12/84 de seu Diretor, Prof. LOURIVAL VILELA VIANA, designou Comissão Especial, integrada por onze especialistas na matéria, para examinar, discutir e oferecer sugestões à Proposta de E. C. nº 11/84. Do parecer do prof. HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, sobre o Contencioso Administrativo proposto, extraímos o seguinte: (com apoio em DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, “Contencioso Administrativo”, Rio, 1977):

“A análise que os doutos fazem, todavia, no direito comparado contemporâneo, registra uma irrepresável tendência do declínio cada vez mais acentuado do sistema do *auto-controle* da Administração, enquanto se generaliza a tendência, francamente dominante, pela instituição e valorização dos *tribunais administrativos*, como órgãos jurisdicionais especializados, que se vão insinuando até mesmo no reduto do direito anglo saxônico (DIOGO FIGUEIREDO, ob. cit., pág. 12).

.....
É claro que a complexidade da Administração Pública, depois que o Estado se tornou o moderno Estado-Social, está a reclamar juízes especializados, o que é difícil, senão impossível, de se formar dentro dos órgãos judicantes civis, pois não basta uma vara especializada, se o titular está sempre variando e se sua carreira não se faz dentro dos critérios da especialização.

.....
Tudo se resume, simplesmente, em realizar a especialização de aparelhamentos jurisdicionais, como, aliás, já se fez entre nós, a propósito da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral, sem jamais afastar-

se do âmbito do Poder Judiciário e com nenhum prejuízo para as garantias constitucionais de independência e imparcialidade dos juízes.

A nosso ver, para chegar-se ao ideal de uma jurisdição em matéria administrativa, que se mostre rápida, eficiente, atenta às peculiaridades da gestão pública e do bem comum, o caminho seria a adoção de medidas que fortalecessem, no âmbito federal, o TFR e a Justiça Federal de primeira instância, que, em seu conjunto, já são uma Justiça Administrativa; e, no âmbito local, ou mesmo federal, mas de maior especialização, o remédio correto seria a instituição de verdadeiros “tribunais administrativos”, que, por suas garantias, jamais se veriam privados das características peculiares ao Poder Judiciário”.

(Do parecer do processualista HUMBERTO THEODORO

JÚNIOR, in “DEZ ESTUDOS” — Emenda Constitucional nº 11”, ed. da Fac. Dir. UFMG, B.H., 1984, pp. 107/119).

7. A NOVA META DA ESPECIALIZAÇÃO DA JUSTIÇA

Mais uma vez vamos recorrer ao erudito parecer do prof. THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI: (Obra citada, pp. 504/505).

“A justiça administrativa como ramo da justiça comum — Um dos meios preconizados para a constituição da justiça administrativa está apenas na diferenciação de certos tribunais ou Câmaras de tribunais, com especialização para conhecer das questões administrativas, *ratione materiae* ou *ratione personae*, ou mesmo, como ocorre na Inglaterra onde não há jurisdição nem tribunais especiais para a matéria administrativa.

Nos Estados Unidos, tem-se orientado mais ou menos neste sentido o desenvolvimento da chamada impropriamente justiça administrativa. Ali, numerosas Cortes foram criadas, cuja função específica demonstra a necessidade de uma especialização maior dos órgãos jurisdicionais.

Em um trabalho notável o deão de Escola de Harvard, James Landis, teve ocasião de abordar o problema e de mostrar a necessidade da constituição de instâncias especializadas onde mesmo a técnica do julgamento pudesse caracterizar a natureza das controvérsias e onde os julgamentos atendessem não somente à obediência do princípio da supremacia da lei mas também à importância do contrato dos homens com os fatos e a realidade.

Observa James Landis que a tendência para a especialização no processo judiciário é antiga, encontra-se no King's Court, probate and divorce, e mais recentemente na moderna estrutura judiciária americana, a Court of Claims, Board of Tax Appeals, Court of Customs and Patent Appeal.

Esta é, aliás, uma tendência muito generalizada.

Esta solução foi também preconizada nos Estados Unidos, especialmente pela American Bar Association, cuja Special Committee on Administrative Law, em 1936, sugeriu a modalidade que estamos apreciando".

Também o prof. BARACHO merece ser citado, ao propósito:

"Esse juiz especializado, na compreensão de FRANÇOIS GAZIER, no julgamento da administração, liberta-se dos princípios de direito privado, que não regulam mais que as relações dos cidadãos, possibilitando um Direito Administrativo autônomo, assentado em noções específicas de direito público".

(Trab. e Rev. cits., p. 112).

8. DUAS PECULIARIDADES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A) a complexidade do fato administrativo

B) as novas matrizes do Direito Público

"Ex facto jus oritur"

“As tarefas preliminares da atividade judicial são pois: o apuramento do *fato*, da relação material a julgar, e a determinação do *direito* a que o fato está subordinado”. (FRANCESCO FERRARA, “Interpretação e aplicação das leis”, Armênio Amado, editor, Coimbra, 1963, p. 112).

Sem a compreensão exata dos fatos ou da relação material *sub judice*, o juiz fica impossibilitado de determinar o direito aplicável.

Em discurso memorável, ao assumir o cargo de Procurador Geral do Estado de Minas Gerais, o prof. JOSÉ OLÍMPIO DE CASTRO FILHO destacou a grande dificuldade com que se defronta o advogado do Estado ou defensor da Administração pública: a complexidade ou inacessibilidade do fato administrativo, exigindo conhecimentos especializados, experiência e intimidade com os negócios administrativos.

NOVAS MATRIZES

O prof. J. CRETELLA JÚNIOR faz um cotejo entre as categorias ato jurídico e ato administrativo, ilícito civil, penal e administrativo, contrato civil, comercial e administrativo, bens públicos e privados, fundações públicas e privadas, pessoas e sucessões de direito público e de direito privado. Argumenta que o erro está em procurar soluções de direito administrativo nas *espécies* (co-irmãs) do direito privado, em vez de descer às raízes ou matrizes de ambos, onde se recolherão os arquétipos ou elementos genéricos apropriados. As soluções individualistas não se adaptam ao Direito Administrativo, que exige novos modelos ou matrizes.

E aponta as conseqüências desses erros de perspectiva:

“Diante do caso concreto a ser resolvido, a doutrina e a jurisprudência hesitam, custando a tomar posição no enquadramento de hipóteses peculiares ao direito público. O impacto dos princípios informativos do direito privado atinge em cheio — e negativamente — o raciocínio desprevenido do cultor do direito público, ainda vinculado ao direito civil.

O jurista e o magistrado muitas vezes tomam conhecimento do instituto, chegando mesmo a intuí-lo em suas linhas gerais, mas falta-lhes a exata cobertura doutrinária e a respectiva tradição pretoriana para tomada certa de posição.

Problemas simples, em si, por receberem tratamento inadequado resolvem-se de maneira incorreta, já que tratados, depois de equacionados, em termos de direito privado.

Típicas questões de direito público, analisadas em moldes civilísticos, desvirtuam-se, conduzindo a desastrosos resultados, inaceitos, pois pelos que trabalham sob o rigor que a ciência do direito exige.

Inúmeras vezes observa-se que são resolvidas com exatidão questões *de fato*. Aplicam-se-lhes, no entanto, fórmulas inadequadas. Falta, ao trabalho do jurista menos avisado, a *certa adaequatio*, o uso da mensuração compatível, enfim, o equacionamento e solução em termos e moldes de direito público”.

(“Colocação Moderna do Direito Administrativo”, in “Revista Forense, v. 262, pp. 41/46).

9. CONCLUSÃO E PROPOSTA

Ao final desta pesquisa, propomos para o Brasil uma organização judiciária a partir do modelo da República Federal da Alemanha, em cuja Lei Fundamental de 23 de maio de 1949 se lê:

“Art. 95 — Para o exercício da jurisdição ordinária, administrativa, financeira, do trabalho e da previdência social, a Federação instituirá como tribunais superiores, respectivamente, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Federal Administrativo, o Tribunal Federal de Finanças, o Tribunal Federal de Trabalho e o Tribunal Federal Social”.

Com a absorção de dois Tribunais Federais por dois outros similares, por medida de economia, nossa organização judiciária seria a seguinte (de parte a Justiça Militar e a Eleitoral).

TRIBUNAIS SUPERIORES

- *Supremo Tribunal Federal*: tribunal da Constituinte — controle constitucional exclusivamente.
- *Tribunal Federal Administrativo*: tribunal da Federação — intérprete máximo e defensor das leis administrativas federais, inclusive as financeiras (CTN, etc.), estatutárias, previdência social e acidentes do trabalho — Causas da União, suas autarquias, etc. M.S. (absorveria o TFR, cuja denominação é genérica). Julga recursos dos Tribunais Administrativos da União (regionais) e dos Trib. Administrativos Estaduais, por ofensa a lei adm. federal.
- *Tribunal Federal do Trabalho*: tribunal da Federação — intérprete e defensor da legislação do trabalho (CLT).
- *Tribunal Federal Ordinário*: tribunal da Federação — direito privado e direito penal — recursos dos Tribunais Ordinários Estaduais.

TRIBUNAIS ESTADUAIS

- *Tribunal Administrativo da União* (regional): causas da União, autarquias, etc. — M.S. — recursos das decisões dos juízes federais. Julga definitivamente os fatos.
- *Tribunal Administrativo Estadual* (direito administrativo): causas do Estado, suas autarquias, etc. — M.S. — direito administrativo estadual (inclus. municipal) e federal aplicável ao Estado. Interpreta soberanamente os fatos e as leis estaduais e municipais — recursos para o Trib. Fed. Administrativo, por ofensa a lei adm. federal. Câmara Adm. e Câmara Fiscal.
- *Tribunal Regional do Trabalho*: como se acha organizado.
- *Tribunal Ordinário Estadual* (direito privado e penal): direito privado e penal. Recurso para o Tribunal Federal Ordinário, por ofensa a lei federal de sua área. Pode absorver o Tribunal de Justiça Militar, através de suas Câmaras Criminais (conforme já faculta o art. 144, § 1º, d CF).

1º GRAU

- *Juízes Federais*: com a competência atual. Recursos para o Trib. Adm. da União (regional).
- *Varas da Fazenda ou Varas Administrativas*: causas do Estado (incl. municípios), suas autarquias, etc. — M.S. — direito adm. estadual e municipal, incl. federal aplicável ao Estado e municípios (CTN). Recursos para o Tribunal Adm. Estadual. Varas adm., Varas Fiscais, etc. Na capital e no interior (regionais ou em cidades maiores).
- *Juízes do Trabalho*: sistemática atual.
- *Varas Cíveis e Comerciais, Criminais, da Família, Falência e Concordata, etc.*: sistema vigente. Recursos para o Tribunal Ordinário Estadual.

Observação: outra opção válida seria a criação da Justiça Criminal autônoma (juízes, tribunais estaduais e Tribunal Federal Criminal), absorvendo a Justiça Militar (a Justiça especializada moderna é em razão da *matéria* e não das pessoas) e aliviando e purificando os Tribunais Ordinários. Seria a Justiça especializada criminal, coerente com a nossa tese.

10. JUSTIFICAÇÃO

Além das razões já expostas, temos ainda a aduzir o seguinte:

a) Tal como o Tribunal Constitucional Federal alemão, o nosso STF deve se limitar ao controle constitucional. Deve ser o Guarda da Constituição e o tribunal da Assembléia Nacional Constituinte, deixando o controle da legalidade federal ou a função de tribunal da Federação para os demais tribunais superiores, em suas respectivas áreas de especialização.

b) O próprio TFR propôs a criação imediata de Tribunais Federais Regionais, passando a nível de controle de lega-

lidade federal em sua área. Com isso ficaria esvasiado em sua competência e volume de processos, pelo que suportaria os recursos também dos Tribunais Administrativos Estaduais, sobre lei adm. federal.

c) O desdobramento dos Tribunais de Justiça estaduais em Tribunais Administrativos e Tribunais Ordinários, com as respectivas Câmaras e Varas desdobradas, inclusive no interior dos Estados (regionais ou em cidades maiores as Varas Administrativas), é o que mais se impõe, pelas seguintes razões:

I — A União Federal e suas autarquias já têm a sua Justiça privativa e especializada, para julgar as causas de seu interesse, inclusive suas execuções fiscais. O sistema federativo exige um tratamento simétrico, pelo que os Estados devem adotar o parâmetro federal.

Se a Justiça Federal vem funcionando regularmente sem juízes na maioria das comarcas, onde são substituídos eventualmente pelos juízes estaduais (art. 126 C.F.), também as Varas Administrativas e Fiscais poderão sê-lo pelas Varas Cíveis, em comarcas de pouco movimento (não prejudicando o sistema).

II — Haverá uma separação entre a Justiça de Direito Público (Administrativo) e a de Direito Privado, com muitas vantagens. Os concursos para provimento serão autônomos, com destaque para certas disciplinas e até eliminação de outras, atraindo elementos especializados. A organização judiciária deve adotar os métodos das Universidades ou do ensino jurídico, partindo para a especialização. Assim os juízes serão mais competentes, mais eficientes, mais rápidos, mais seguros e porisso mais justos.

III — As organizações judiciárias estão sendo injustas e ingratas para com os Estados. Estes, ao propósito, podem ser comparados ao dono da festa que promove e financia o banquete e no final sai com fome. Suas execuções fiscais estão entremeadas com processos de toda ordem, de interesse de particulares. Na Capital de Minas existem 23 varas cíveis,

15 varas criminais, 6 varas de família, 3 varas de falências e não existe uma só vara fiscal. As execuções fiscais estão em meio ao caos de 4 varas da Fazenda (só agora foram instaladas mais duas). Por isso há processos conclusos para sentença há mais de dois anos! No Tribunal não existe uma câmara administrativa ou fiscal ou da Fazenda. Tudo é como se fosse matéria cível ou criminal. Não há outra distinção. A própria proteção ao administrado, conquista maior das revoluções liberais, está comprometida. Os juizes se desorientam com tanta variedade de questões. Os mais responsáveis se desgastam para produzir. Outros produzem pouco ou produzem mal.

Advogamos um sistema de unidade jurisdicional que concilie as vantagens de todos os sistemas. A divisão e a simplificação do trabalho, através da especialização, é o que propomos.

Só pela via da Justiça Administrativa autônoma — a Justiça do Direito Público — haveremos de conciliar os postulados clássicos e liberais da segurança individual com as exigências da ação administrativa do Estado social moderno.

BIBLIOGRAFIA

- ARAGÃO, J. Guilherme de. «A Justiça Administrativa no Brasil». Fund. Getúlio Vargas, Caderno de Adm. Pública, v. 25.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. «Contencioso Administrativo». Rev. da AMAGIS, Belo Horizonte, v. V, pp. 93/128.
- BASTOS, Celso. «O Contencioso Administrativo». Edit. Resenha Universitária, SP, 1979.
- BONNARD, Roger. «Le Contrôle Jurisdictionnel de l'Administration». Paris, 1934.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. «Curso de Direito Administrativo». 6ª ed., Freitas Bastos, SP, 1961.
- CHEVALLIER, J. J. «Los Grandes Textos Políticos desde Maquiavelo a Nuestros Dias». Aguilar, S.A., Madrid, 1954.
- CHIOVENDA, Giuseppe. «Principios de Derecho Procesal Civil». Editorial Reus, Madrid, s/d.

- «Constituições Federais», Max Limonad, S.P., 1954.
- CRETELLA JÚNIOR, José. «O Contencioso Administrativo na Constituição Brasileira». Rev. de Direito Público, Edit. Rev. dos Tribs., SP, nº 19, p. 46.
- _____. «Colocação Moderna do Direito Administrativo». Rev. Forense, Rio, vol. 262, pp. 41/46.
- DANTAS, José Fernandes. «O Tribunal Federal de Recursos e o Contencioso Administrativo». Rev. Forense, Rio, v. 286, pp. 433/437.
- FERRARA, Francesco. «Interpretação e Aplicação das Leis». Coleção Cultura Jurídica, Arménio Amado, Editor, Coimbra, 1963.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. «O Processo em sua Unidade». Editora Saraiva, SP, 1978.
- MIRANDA, Jorge. «Constituições Políticas de Diversos Países». Imprensa Nacional — Casa da Moeda, Lisboa, 1975.
- MONTESQUIEU. «O Espírito das Leis». Edit. Univ. de Brasília, Brasília, 1982.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. «Contencioso Administrativo». Forense, Rio, 1977.
- THEODORO JR., Humberto. «Contencioso Administrativo», parecer, *in* «Dez Estudos» — Emenda Constitucional nº 11 — Edição da F.D. da UFMG, 1984, pp. 107/119.