



AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDENTES: uma perspectiva comparada da resolução dos conflitos envolvendo a administração pública*

137

INDEPENDENT ADMINISTRATIVE AUTHORITIES: a comparative view of dispute resolutions involving public administration

Alexandre da Silva Arruda

RESUMO

Analisa os modelos gerais de justiça administrativa existentes no Direito Comparado, com ênfase no processo de resolução de conflitos que se desenvolve perante autoridades administrativas independentes.

Sustenta que a solução para o excesso de litigiosidade envolvendo o Poder Público passa pela adoção de um modelo de adjudicação administrativa que deixe de ter como foco o sistema judiciário e se volte para a estrutura das autoridades administrativas.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Comparado; autoridade administrativa independente; justiça administrativa; judicialização.

ABSTRACT

The author assesses the general types of administrative adjudication in Comparative Law, highlighting the mechanism for disputes resolution used by independent administrative authorities.

In his opinion, the key to reducing excessive litigation involving public administration lies in the adoption of an administrative adjudication system focused on the administrative authorities framework, rather than on the judicial system.

KEYWORDS

Comparative law; independent administrative authority; administrative adjudication; judicialization.

* O presente artigo é adaptação do trabalho final da disciplina Princípios Fundamentais e Regras Gerais da Jurisdição Administrativa, coordenada pelo Professor Doutor Ricardo Perlingeiro, apresentado em 30/8/2016.

1 INTRODUÇÃO

Em princípio, a solução de um litígio entre o particular e a administração pública deve ser atribuída a um órgão que exerça função jurisdicional, normalmente pertencente ao Poder Judiciário. Contudo, muitos sistemas jurídicos admitem que o contencioso administrativo seja submetido previamente à própria administração pública, o que pode ocorrer por intermédio da interposição de recurso perante a autoridade hierarquicamente superior, ou mediante a utilização da técnica das autoridades administrativas independentes, hipótese em que os recursos extrajudiciais são apreciados por agentes públicos que possuem elevado grau de independência funcional (PERLINGEIRO, 2012)¹.

Macklin (2013, p. 281, tradução nossa) elenca diversas razões que levam à opção pelo regime administrativo de resolução de disputas, em detrimento do sistema judicial, ao afirmar que *alguns domínios, como engenharia, meio ambiente, de valores mobiliários e de telecomunicações, exigem um nível e tipo de especialização técnica ou empírica que os juízes não têm. Outras áreas – por exemplo, a imigração, assistência social, e compensação aos trabalhadores – geram um grande volume de casos (geralmente envolvendo pessoas de recursos limitados) que os tribunais comuns e os processos judiciais seriam levados à paralisação. As preocupações de eficiência, custo e especialização militam a favor de um regime administrativo.*

O modelo brasileiro de justiça administrativa sofreu forte influência do constitucionalismo norte-americano, com a adoção do sistema judicial único (monista) no início de nossa República, em substituição ao modelo de jurisdição frances dualista até então vigente.

138

O primeiro modelo é típico do direito norte-americano, em que a decisão administrativa inicial ocorre após um procedimento em contraditório, no qual se assegura uma audiência presidida por um juiz administrativo dotado de relativa independência.

À época, entendia-se que apenas o Poder Judiciário poderia solucionar conflitos administrativos com independência, de modo que o surgimento do sistema de jurisdição única decorreu, em boa medida, deste anseio por uma jurisdição administrativa independente.

Contudo, o nosso modelo não acompanhou a evolução do sistema norte-americano, que instituiu uma fase de preparação das decisões administrativas, com a observância da cláusula do devido processo legal.

No modelo norte-americano, e de maneira geral nos dos demais países que seguem a *common law* (Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia), a decisão administrativa é precedida de um procedimento contraditório, presidido por um juiz administrativo que não participou da fase de investigação e que é dotado de relativa independência. Assegura-se, ainda, a revisão da decisão inicial perante uma autoridade superior da própria agência ou perante um tribunal administrativo. A consequência da adoção deste modelo, que assegura contraditório

prévio e efetivo na fase administrativa, é a redução do âmbito do controle judicial, em razão da deferência que é conferida às decisões proferidas por autoridades administrativas independentes e dotadas de conhecimentos técnicos específicos sobre a matéria em discussão.

Assim, a revisão judicial fica limitada às hipóteses de ilegalidade ou ofensa ao princípio da razoabilidade. Em consequência, não há necessidade de investimentos de recursos na criação de uma estrutura judicial especializada, tampouco regras processuais específicas para as causas administrativas, uma vez que a fase judicial não é tida como a mais importante (ASIMOW, 2015).

Neste sentido, Sossin (2013, p. 212, tradução nossa) cita a observação do *Chief Justice* do Canadá no caso *Cooper v. Canada (Human Rights Commission)*, segundo o qual *muito mais cidadãos têm os seus direitos determinados por estes tribunais administrativos do que pelas cortes de justiça.*

A experiência extraída dos países da *common law* revela que a jurisdição não é atributo exclusivo do Poder Judiciário, podendo ser exercida por autoridades que integram o próprio Poder Executivo. Neste sistema, a solução do contencioso administrativo é retirada da autoridade envolvida no conflito e confiada a uma autoridade administrativa independente, perante a qual se desenvolve o devido processo legal.

Perlingeiro (2015b) ressalta que este modelo, no qual as autoridades decisórias pertencem ao Poder Executivo, não encontrou ressonância na América Latina, que chegou a conhecer um sistema de jurisdição híbrida em Honduras, no período de 1965 a 1982, onde, porém, o tribunal administrativo era autônomo em relação ao Judiciário e também ao Executivo.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos possui o entendimento de que a expressão “garantias judiciais”, contida no art. 8º da Convenção Americana, não impede que outros órgãos estatais, não pertencentes ao Poder Judiciário, pratiquem atos jurisdicionais, observando-se a cláusula do devido processo legal sempre que haja restrições a direitos individuais. Segundo a Corte, esta atuação pressupõe a existência de um órgão dotado das características da independência e imparcialidade. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001)

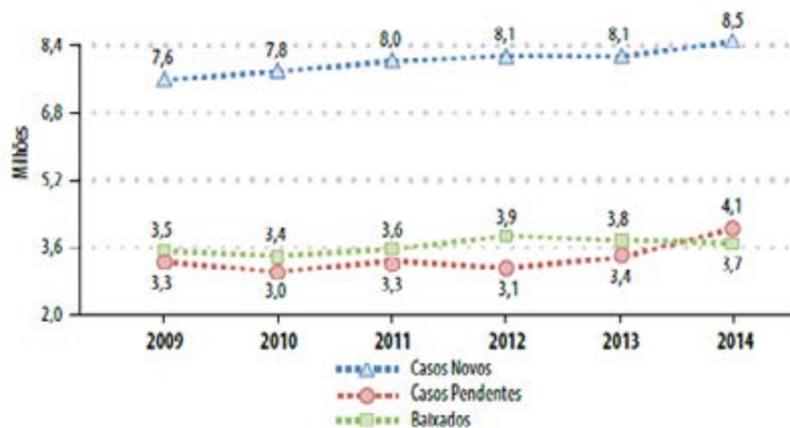
Por outro lado, nosso país também herdou elementos do sistema europeu-continenta, em especial da França e da Alemanha, nos quais a investigação e a decisão inicial ocorrem em um procedimento inquisitorial perante autoridades que não são dotadas de independência. Perlingeiro (2015b) sustenta, contudo, que estes países não experimentam uma elevada judicialização do contencioso administrativo porque a sua cultura permite que as autoridades, apesar de não serem dotadas de independência formal, atuem com níveis seguros de imparcialidade.

2 O PANORAMA DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

O Brasil não acompanhou a evolução dos sistemas de justiça administrativa que lhe serviram de inspiração, o que trouxe consequências danosas, em especial o conhecido fenômeno do excesso de judicialização, decorrente em boa medida de uma administração pública que não possui prerrogativas para decidir conflitos com independência efetiva e um Poder Judiciário que oscila entre a deferência em favor destas autoridades e o excesso de controle sem a necessária especialização.

Com efeito, o Relatório *Justiça em Números – 2015*, editado pelo Conselho Nacional de Justiça (2015), revela que o estoque de processos da Justiça Federal aumentou de 7,6 milhões de processos, no ano de 2009, para 8,5 milhões de processos, em 2014. Houve um salto de 3,3 milhões de processos novos naquele ano, para 4,1 milhões, em 2014. O gráfico abaixo demonstra a evolução ocorrida:

Figura 1 – Série histórica da movimentação processual.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2015, p. 279).

Esta explosão de casos ocorreu a despeito da significativa contratação de novos servidores e magistrados², do considerável aumento de produtividade dos magistrados no período considerado³ e do aumento do gasto orçamentário com a Justiça Federal⁴, o que nos permite inferir que o problema da judicialização exacerbada dos litígios envolvendo a administração pública brasileira encontra sua raiz no modelo atualmente adotado para a resolução do contencioso administrativo.

O modelo de justiça administrativo brasileiro apresenta evidentes sinais de falência institucional, que se revelam no aumento incontrolável de litígios, na perda da credibilidade dos órgãos estatais responsáveis pela resolução destes conflitos, na inaceitável demora na solução dos processos judiciais e na falta de uma jurisprudência uniforme e estável capaz de orientar a conduta administrativa. Trata-se, provavelmente, de um fenômeno que não guarda paralelo em outro país do mundo civilizado.

Tomemos, a título de exemplo, a

análise dos dados referentes aos casos envolvendo beneficiários da previdência social nos EUA. Na fase inicial são proferidas anualmente mais de 700 mil decisões, por cerca de 1.300 juízes administrativos. Na fase recursal, que se desenvolve perante órgão específico (*Office of Disability Adjudication and Review – ODAR*), são julgados mais de 165.000 recursos, por cerca de 110 juízes administrativos. Por sua vez, a quantidade de casos que são levados à fase judicial é bem mais reduzida. No ano de 2014, ingressaram 18.503 ações

novas nas cortes federais distritais dos Estados Unidos contra decisões proferidas pelos conselhos de recursos da ODAR. Ao final do ano fiscal de 2014, o estoque de ações pendentes de julgamento nas cortes federais distritais era de apenas 1.337. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, [201-]).

No Brasil, a situação é inversa, pois a quantidade de processos judiciais que impugnem decisões administrativas da previdência social é imensamente superior à de recursos julgados na esfera administrativa. Com efeito, o Conselho de Recursos da Previdência Social recebeu 74.803 novos recursos administrativos contra decisões do INSS, no ano de 2014 (BRASIL, 2014). Por sua vez, na primeira instância da Justiça Federal brasileira, que abrange as varas federais e os juizados especiais federais, foram distribuídos pouco mais de 1.900.000 de novos processos envolvendo matéria previdenciária, no ano de 2014, sem se computarem as ações previdenciárias ajuizadas perante as Justças dos Estados, na forma autorizada pelo art. 109 da Constituição Federal (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015, p. 293).

Esta disparidade entre a quantidade de processos judiciais nos dois países causa maior perplexidade quando levamos em consideração que os Estados Unidos possuem uma população cerca de 50% maior do que a brasileira, o que representa uma diferença de mais de 100 milhões de habitantes⁵.

Nos demais países da *common law* também não se verifica o fenômeno da explosão das causas de direito público nos moldes vistos no Brasil. É certo que a estrutura da administração pública brasileira ganhou novo formato a partir da criação das agências reguladoras independentes, cujos dirigentes possuem mandato fixo, após aprovação pelo Senado Federal, a fim de impedir a influência indevida do poder político em sua área de atuação.

Na prática, como nos alerta Prado (2010), esta independência é afetada por diversos fatores, tais como o fato de a execução do orçamento de tais agências permanecer sob controle do Poder Executivo, a influência política no processo de nomeação de seus dirigentes e a possibilidade de alteração da estrutura e do marco regulatório das agências por meio de lei posterior (inclusive medidas provisórias), como forma de reação à atuação da agência em determinada questão.

3 MODELOS DE JUSTIÇA ADMINISTRATIVA ENCONTRADOS NO DIREITO COMPARADO

Neste ponto, passaremos à análise dos modelos de adjudicação administrativa existentes no direito comparado, adotando-se como ponto de partida a divisão formulada por Asimow (2015), que identificou cinco modelos gerais.

De acordo com a classificação proposta, há uma série de combinações possíveis entre a forma como estão estruturadas as fases da jurisdição administrativa em determinado país (decisão inicial, recurso administrativo e revisão judicial⁶) e variáveis-chaves que incluem a natureza do órgão em que se realizará o procedimento administrativo (agência de funções combinadas ou tribunal administrativo), a forma do procedimento (contraditório ou inquisitorial) e a amplitude do controle judicial (aberto ou fechado).

3.1 MODELO NORTE-AMERICANO

O primeiro modelo é típico do direito norte-americano, em que a de-

cisão administrativa inicial ocorre após um procedimento em contraditório, no qual se assegura uma audiência presidida por um juiz administrativo dotado de relativa independência. Estas audiências assemelham-se às realizadas em processos judiciais, embora as regras probatórias sejam menos rígidas.

Os juízes administrativos são contratados por uma agência separada da agência em que trabalham (*U.S. Office of Personnel Management*), por meio de um rigoroso processo de testes e entrevistas, e possuem vitaliciedade desde a admissão. Somente podem ser removidos por justa causa, a ser apurada por outro juiz administrativo pertencente a órgão específico de avaliação do mérito (*Merit Systems Protection Board*).

O código de procedimento administrativo norte-americano (*Administrative Procedure Act* – APA de 1946) prevê um rígido sistema de separação de funções. Os funcionários das agências responsáveis pela investigação não podem se comunicar extrajudicialmente com os juízes administrativos acerca dos casos em julgamento ou com os chefes das respectivas agências.

O segundo modelo de jurisdição administrativa é aquele adotado no Reino Unido e em países cujos sistemas legais derivaram do britânico, como a Austrália e o Canadá.

É cabível a interposição de recurso para a autoridade máxima da agência, que possui plenos poderes para substituir a decisão inicial, embora possua certas limitações em relação à matéria de fato. É possível apresentar escritos e sustentação oral, mas, em regra, novas evidências não são aceitas. A cláusula constitucional do devido processo legal e o código de procedimento administrativo (APA) garantem um processo justo e a imparcialidade do chefe da agência.

A fase judicial é fechada, o que significa dizer que as partes não podem apresentar novas evidências ou argumentos que não foram deduzidos na esfera administrativa. A Corte deve manter a razoável conclusão sobre os fatos feita pela agência, bem como o exercício razoável do poder discricionário.

Contudo, há exceções a este modelo nos Estados Unidos. Com efeito, os processos envolvendo a concessão de benefícios sociais, em especial os relativos à previdência social e aos veteranos, são inquisitoriais. Nestes casos, normalmente o governo não é representado por advogado, e um juiz administrativo, ou um funcionário da agência (*hearing office*), é responsável por zelar pelo interesse de ambas as partes e decidir o caso. Contudo, mesmo nestes casos, a fase da decisão inicial é separada da fase de investigação.

Asimow (2015) afirma que um país deve priorizar a aplicação de recursos financeiros apenas em uma das três fases da jurisdição administrativa, a fim de evitar desperdício. Nos EUA, os maiores recursos são investidos na fase da decisão inicial. As demais fases (reconsideração e revisão judicial) somente são viáveis nos casos de decisões iniciais desarrazoadas ou legalmente erradas. Por esta razão, as partes e seus advogados investem seus esforços na primeira fase, uma vez que é improvável que modifiquem a decisão com base em erro de fato ou de discricionariedade nas fases subsequentes.

3.2 MODELO DO REINO UNIDO, AUSTRÁLIA E CANADÁ

O segundo modelo de jurisdição administrativa é aquele adotado no Reino Unido e em países cujos sistemas legais derivaram do britânico, como a Austrália e o Canadá.

Conforme menciona Sossin (2016), desde o século XIX, o Reino Unido reconhece a necessidade de independência dos tribunais administrativos, a fim de se evitar arbitrariedade nas decisões e de se assegurar um processo justo e imparcial. A partir da divulgação do relatório *Leggatt Review of Tribunals*, no ano de 2001, os procedimentos e a estrutura dos tribunais administrativos foram ajustados para atender aos requisitos de independência e imparcialidade previstos na Convenção Europeia de Direitos Humanos (art. 6º), de modo que as suas decisões ficassem livres de interferência do governo, do Legislativo e das partes envolvidas na disputa.

O procedimento adotado pelos países que seguem o modelo britânico é similar ao norte-americano, com a diferença de que a fase recursal se desenvolve em um tribunal administrativo independente da agência que proferiu a decisão inicial. Em regra, cada agência regulatória ou de benefícios possui um tribunal específico para recurso. O procedimento no tribunal observa o princípio do contraditório. Contudo, em algumas matérias, como as que envolvem benefícios sociais, o procedimento tende a ser mais inquisitorial, pois a parte privada e o governo normalmente não estão representados.

As decisões dos tribunais sujeitam-se à revisão judicial, em regra, limitada a questões legais, mas que pode abranger a análise da correta aplicação da lei ao fato, de graves erros de fato e do abuso da discricionariedade.

No Reino Unido, foi editado no ano de 2007 o *Tribunals, Courts and Enforcement Act* (TCEA), que fundiu diversos tribunais e criou um fundo orçamentário próprio, independente dos fundos das agências cujos casos decidiam. O *First-tier Tribunal* (FTT) analisa os pedidos de revisão oriundos da maioria das agências e é dividido em sete câmaras especializadas por matéria. (REINO UNIDO, GOV.UK)

Há um segundo grau de reconsideração realizado pelo *Upper Tribunal* (UT), destinado à análise, em regra, das controvérsias sobre relevantes questões legais. O *Upper Tribunal* é definido pela lei como uma corte superior, com poderes para conceder remédios judiciais. Por esta razão, ele pode ser visto como o primeiro nível de revisão judicial das decisões do FTT, em vez de um segundo grau de reconsideração administrativa.

A decisão do *Upper Tribunal* pode ser revista por uma Corte de Apelação ou pela Corte Administrativa (REINO UNIDO, GOV.UK), mas apenas se presente uma relevante questão legal. Verifica-se, portanto, que a fase judicial é fechada, já que não se admite reexame de fatos e provas analisados nas instâncias administrativas.

O sistema da Austrália segue o modelo britânico. A decisão inicial é proferida por um funcionário da agência que não participou da investigação. Assegura-se ao interessado o direito de expor suas razões e, em regra, a oportunidade de uma audiência informal com o funcionário responsável pela decisão. Em caso de decisão negativa, o interessado deve solicitar a revisão no âmbito da própria agência antes de recorrer ao tribunal administrativo.

A decisão inicial pode ser revista pelo Tribunal Administrativo

de Apelação (AAT), que possui jurisdição sobre mais de quatrocentas agências. O Tribunal Administrativo de Apelação realiza audiências de reconsideração ao estilo judicial, incluindo a análise de provas de fatos ocorridos após a decisão inicial. O Tribunal possui poderes para substituir a decisão da agência em razão de questões legais, de fato ou de discricionariedade, podendo adotar a decisão mais adequada ao caso, quando houver mais de uma possibilidade (*merits review*).

Até pouco tempo, ainda existiam na Austrália tribunais especializados em algumas matérias, como seguro social, benefícios de veteranos e migração. Contudo, a partir de 1º/7/2015, os Tribunais de Seguro Social, Migração e Refugiados foram fundidos ao Tribunal Administrativo de Apelação (AUSTRÁLIA, 2016b).

O controle judicial das decisões proferidas pelo Tribunal Administrativo de Apelação é feito pela Corte Federal, mas apenas em relação às questões legais. O sistema jurídico australiano não admite a substituição do julgamento feito pela agência relativamente às questões de fato e ao exercício do poder discricionário pelo julgamento do Poder Judiciário, por considerar interferência imprópria de um poder em outro.

No Canadá, as autoridades administrativas dotadas de competência decisória (*decision-makers*⁷) possuem elevado grau de independência, conforme reconhecido pela Suprema Corte canadense no precedente *Canadian Pacific Ltd. v. Matsqui Indian Band*⁸.

De acordo com Sossin (2016), a referida decisão estabeleceu que as garantias destinadas a assegurar a independência judicial, tais como a estabilidade na função, a independência financeira e a autonomia administrativa, também se aplicam às autoridades administrativas responsáveis pelo processo decisório.

No caso *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn*⁹, a Suprema Corte reiterou a garantia de independência das autoridades administrativas decisórias ao afirmar *[t]he fact that the Tribunal functions in much the same way as a court suggests that it is appropriate for its members to have a high degree of independence from the executive branch*.

Ressalte-se, contudo, que a independência decisória das autoridades

administrativas, ainda de acordo com a jurisprudência da Suprema Corte canadense¹⁰, não possui fundamento constitucional e pode ser afastada por meio de lei, salvo quando a decisão administrativa envolver a aplicação de direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição canadense (*Canadian Charter of Rights and Freedoms*), hipótese em que a independência da autoridade que profere a decisão constitui imperativo constitucional¹¹.

Por sua vez, a independência dos tribunais administrativos não os exime de observar as orientações e diretrizes estabelecidas pelos órgãos administrativos no exercício da autoridade que lhes foi delegada pelo Parlamento. Com efeito, no caso *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Assn*¹², a Suprema Corte do Canadá decidiu que o Tribunal Canadense de Direitos Humanos deve observar as orientações da Comissão Canadense de Direitos Humanos, ainda que esta comissão seja parte na causa decidida pelo tribunal, uma vez que este esquema foi expressamente estabelecido pelo Parlamento na elaboração da lei de direitos humanos.

Os países que adotam o modelo de matriz britânica investem a maior parte dos recursos financeiros na fase de reconsideração que se desenvolve perante os tribunais administrativos. Este sistema, naturalmente, evita a sobrecarga do sistema judicial.

No ano fiscal de 2009-2010, os tribunais administrativos do Reino Unido decidiram cerca de oitocentos mil casos novos, sendo a maior parte destes relacionada a seguro social (339.200 casos), seguidos dos casos de compensação por desemprego (236.100 casos) e imigração e asilo (159.800) (REINO UNIDO, 2011).

Na Austrália, o Tribunal Administrativo de Apelação recebeu 6.581 recursos no ano fiscal de 2014-2015, sendo 2.320 casos referentes ao seguro social, 1.498 referentes à compensação por desemprego e 1.055 casos relacionados à matéria tributária. (AUSTRÁLIA, 2016a)

No Canadá (2016a), o Tribunal de Seguridade Social recebeu 7.796 novos casos, no período de 1º/4/2015 a 31/3/2016. A Corte Federal do Canadá, que possui competência para rever a legalidade dos atos da maioria dos órgãos,

comissões e tribunais administrativos federais canadenses, possuía 5.978 casos pendentes de julgamento, em 30 de junho de 2016 (CANADÁ, 2016b).

Asimow e Lubbers (2011) sugerem a adoção deste modelo como forma de resolver algumas patologias do sistema de jurisdição administrativa da previdência social norte-americana, que lida com demandas de massa e exige a análise de questões médicas e profissionais. Os autores propõem a criação de um tribunal administrativo especializado, similar ao australiano, o que faria com que os juizes administrativos deixassem de ser vinculados às agências que participam do contencioso e passassem a integrar o tribunal. Para eles, esta proposta permitiria que muitas das garantias hoje conferidas aos juizes administrativos em face das agências, com o escopo de resguardar a sua independência, não se tornassem necessárias, possibilitando uma melhor gestão na contratação, supervisão, avaliação e dispensa dos juizes, bem como o estabelecimento de precedentes jurisprudenciais obrigatórios.

3.3 MODELO DOS PAÍSES DA EUROPA CONTINENTAL

O terceiro modelo que merece ser comparativamente analisado é aquele vigente na maioria dos países da Europa Continental, nos quais a jurisdição administrativa desenvolve-se mediante um procedimento inquisitorial nas agências, inclusive na fase recursal, e o controle judicial é aberto e feito por cortes especializadas.

Este sistema proporciona a revisão judicial por juizes especializados na matéria administrativa e sensíveis aos potenciais casos de abuso. Contudo, este modelo é mais dispendioso em relação àqueles cuja revisão judicial se dá na jurisdição comum, em razão da necessidade de infraestrutura própria. Há, também, maior probabilidade de ocorrência de conflitos de competência entre os órgãos da jurisdição comum e a especializada. Este modelo estimula o ajuizamento de um número mais elevado de demandas judiciais comparativamente ao sistema de jurisdição comum.

Na França, as agências devem proferir uma audiência justa antes de uma decisão denegatória. O processo é inqui-

sitorial e exige uma notificação adequada, direito de defesa e uma decisão fundamentada. A decisão inicial pode ser eventualmente revista em um nível superior da agência.

As cortes administrativas francesas integram o Poder Executivo e não o Judiciário, seguindo a tradição do princípio da separação de poderes moldado na Revolução Francesa.

Na França, há 38 cortes administrativas, que reveem a decisão inicial das agências. Acima delas, há oito cortes administrativas de apelação e, no ápice do sistema, o Conselho de Estado, que é a suprema corte da jurisdição administrativa. Este modelo foi transplantado para inúmeros países da Europa, África e Ásia.

A revisão pelas cortes administrativas é aberta, o que significa dizer que as partes podem produzir novas provas e alegações que não haviam sido deduzidas nas fases anteriores.

As cortes administrativas não substituem a decisão administrativa relativamente às questões de fato ou de discricionariedade (regra de *l'opportunité*). Entretanto, a decisão pode ser revista nas hipóteses de manifesto erro de fato ou de discricionariedade ou em razão de uma violação do princípio da proporcionalidade.

O terceiro modelo que merece ser comparativamente analisado é aquele vigente na maioria dos países da Europa Continental, nos quais a jurisdição administrativa desenvolve-se mediante um procedimento inquisitorial nas agências [...]

142

Não obstante, as cortes realizam ampla revisão em relação aos casos envolvendo sanções, podendo substituir a decisão mesmo em razão de questões de fato ou de discricionariedade. Estas sanções são consideradas quase criminais, estando ao abrigo da Convenção Europeia de Direitos Humanos, que prevê o direito a um tribunal independente e imparcial em casos de acusações criminais.

Na Alemanha, as cortes administrativas fazem parte do Poder Judiciário. O § 1º do Código de Jurisdição Administrativa (VwGO) estabelece que a jurisdição administrativa é exercida por tribunais autônomos, independentes das autoridades administrativas. Por sua vez, a cláusula geral do § 40, inc. 1, frase 1, do VwGO estabelece que a via judicial administrativa alcança todos os litígios de direito público que não contenham natureza constitucional, desde que, por disposição legal, não estejam sujeitos a outro tribunal. Segundo Blanke (2009, p. 25), esta é uma das normas-chaves do direito processual administrativo alemão e seu fundamento constitucional está na garantia da tutela judicial efetiva, do princípio do juiz natural e do princípio do Estado de Direito.

Na fase da decisão inicial, a lei de procedimento administrativo alemão estabelece um procedimento inquisitorial, incluindo a oportunidade para o interessado inspecionar documentos e se manifestar sobre os fatos. A autoridade administrativa deve fundamentar sua decisão. A reconsideração é feita por uma autoridade superior da agência, que pode corrigir a análise dos fatos e o exercício da discricionariedade da decisão inicial.

Por sua vez, o sistema de revisão judicial alemão é aberto. A corte pode reavaliar a matéria de fato e pode invalidar atos discricionários por abuso ou violação do princípio da propor-

cionalidade. Segundo o princípio da inquisição (§ 86, inc. 1, do VwGO), o tribunal investiga os fatos de ofício, não estando vinculado às alegações e às proposições de prova pelas partes. Este princípio tem por objetivo proteger as partes que se encontram em posição mais fraca no processo e decorre da tutela dos direitos individuais (art. 19, inc. 4, da Lei Fundamental) e do princípio do Estado de Direito (art. 20, inc. 3, da Lei Fundamental).

A jurisdição administrativa alemã divide-se em jurisdição geral e jurisdição social e tributária. As cortes sociais são competentes para as causas relacionadas à previdência social, à saúde pública e aos benefícios para vítimas de guerra, ao passo que as cortes tributárias resolvem litígios envolvendo a legislação tributária federal. A matéria residual é de competência da jurisdição geral (ASSOCIATION..., 2009).

A justiça administrativa alemã está organizada em três níveis. No âmbito local (*Länder*), a primeira instância é composta pelos tribunais administrativos (estaduais). Na instância intermediária, situam-se os superiores tribunais administrativos (estaduais), que não decidem apenas em grau de recurso, pois possuem competência originária em algumas hipóteses. No último nível, encontra-se o Supremo Tribunal Federal Administrativo, com sede em Leipzig, que é a suprema corte em matéria administrativa e somente examina questões de direito.

A jurisdição social também se divide em três níveis (tribunais de contencioso social, Tribunal Superior de Contencioso Social e Supremo Tribunal Federal Previdenciário e Social), ao passo que a jurisdição tributária é estruturada em duas instâncias (cortes de contencioso tributário e Corte Federal financeira).

França e Alemanha são exemplos clássicos de sistemas em que a jurisdição administrativa é exercida por cortes administrativas. O grande número de casos analisados por estas cortes sugere que a fase judicial é tida como a mais importante pelas partes e advogados.

Na França, aproximadamente 180.000 novos casos foram apresentados às cortes administrativas no ano de 2008, com uma taxa de 28% de recursos acolhidos. Na Alemanha, aproximadamente 155.000 novos casos foram distribuídos às cortes administrativas, no ano de 2009, sendo que a parte privada somente foi vencedora em cerca de 20% destes (ASSOCIATION..., 2016b).

A quantidade relativamente pequena de processos judiciais, comparativamente com os padrões brasileiros, parece corroborar a afirmação de Perlingeiro (2015b) de que o sistema jurídico europeu-continental convive com procedimentos prévios e uma jurisdição predominantemente *a posteriori* porque a sua cultura permite que as autoridades, apesar de não serem dotadas de independência, atuem com níveis seguros de imparcialidade.

3.4 MODELO DA UNIÃO EUROPEIA

Há um quarto modelo de jurisdição administrativa que é utilizado no nível da União Europeia, especialmente em temas como concorrência, subsídios governamentais, marcas comerciais, segurança alimentar, comércio internacional e licença farmacêutica. Nestas matérias, a jurisdição administrativa não se dá no âmbito interno dos países-membros.

Em linhas gerais, o procedimento no âmbito da União Europeia é inquisitorial, tanto na fase da decisão inicial quanto do recurso. Nos casos que envolvem concorrência e fusão de

empresas, os membros da DG-COMP (Direção-Geral para Concorrência da Comissão Europeia) conduzem a investigação e emitem uma notificação que deve ser respondida pelas partes. Em seguida, ocorre a audiência, na qual a empresa faz a sua defesa e apresenta provas. Esta audiência integra a própria investigação, não se tratando de uma fase distinta. A empresa não controla a audiência e não questiona as testemunhas contrárias. Os investigadores preparam uma decisão inicial, que é submetida a outros órgãos da DG-COMP e pode ser revisada.

A fase de reconsideração ocorre no Colégio de Comissários da Comissão Europeia, não sendo admitida a realização de nova audiência ou a inclusão de novas provas. Por fim, a fase judicial é fechada e se desenvolve perante as cortes da jurisdição comum, ou seja, a Corte Geral e a Corte Europeia de Justiça.

Não obstante, a jurisdição administrativa no âmbito da União Europeia evoluiu nos últimos 30 anos, com a criação de uma série de garantias para as partes privadas extraídas do devido processo legal norte-americano e da *common law* britânica, tais como comunicação adequada, audiência justa, fundamentação das decisões e acesso aos arquivos da Comissão. Estas inovações decorreram, em larga medida, das objeções formuladas pelo Reino Unido ao procedimento inquisitorial por ocasião de seu ingresso na União Europeia.

Estas reformas são exemplos de transposição dos institutos do procedimento em contraditório vigente no Reino Unido para o sistema inquisitorial da União Europeia. Algumas destas garantias foram incorporadas à Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, como o direito à boa administração¹³.

Como resultado da incorporação das normas do devido processo legal, as audiências passaram a ser realizadas por um integrante da Comissão Europeia sem vínculo com a investigação do caso. O objetivo é assegurar uma audiência justa à parte privada. O membro da Comissão elabora um relatório final no qual analisa se houve observância das garantias procedimentais, contendo recomendações sobre a matéria de direito e de fato. Este relatório é anexo à decisão inicial que é submetida ao Colégio de Comissários. Contudo, a decisão inicial ainda permanece com os inves-

tigadores (*case-handlers*), razão pela qual o modelo mantém a natureza inquisitorial, apesar da introdução de um limitado grau de separação de funções.

Este modelo privilegia a fase da decisão inicial, em detrimento da fase de reconsideração ou judicial, principalmente em relação às questões de fato. Quando a disputa envolve questões legais, a fase judicial é a mais importante.

A confiança da União Europeia na fase da decisão inicial ficou mais evidente com a introdução das garantias do devido processo legal na audiência, em particular, a utilização de funcionários desvinculados da investigação.

3.5 MODELO DA CHINA, ARGENTINA E JAPÃO

O quinto modelo de jurisdição administrativa é aquele observado na China, Argentina e Japão. Nestes países, a fase inicial e a fase de reconsideração do contencioso administrativo são normalmente desestruturadas. A agência pode proporcionar uma audiência informal e alguma oportunidade de se obter reconsideração em um nível mais elevado da agência.

A fase mais importante deste modelo é a judicial, na qual ocorre uma revisão aberta. Segundo Asimow (2015, p. 30), quando um país admite a revisão judicial aberta, isto significa que escolheu investir seus recursos financeiros primordialmente nesta fase, em detrimento das desenvolvidas perante os órgãos administrativos.

O pressuposto subjacente desse sistema é de que a análise da matéria fática não foi definida na fase administrativa, razão pela qual a corte pode efetuar ampla revisão.

Na China, a legislação mais recente prevê garantias processuais nos três níveis (decisão inicial, reconsideração e revisão judicial). Contudo, apenas uma pequena parcela de pessoas utiliza-se de tais procedimentos. A maioria recorre a um sistema de reclamações informal que existe historicamente na China, denominado *xinfang*, dirigido aos altos funcionários do governo ou do Partido Comunista. Segundo Minzner (2010), o *xinfang* reflete a habilidade dos líderes do Partido Comunista de intervir e resolver pessoalmente os conflitos particulares, ao largo dos institutos legais.

Na Argentina (1972), a lei de procedi-

mentos administrativos garante ao particular o acesso aos documentos do seu caso, o direito de apresentar razões escritas e provas e o direito a uma decisão fundamentada. Contudo, normalmente não há audiência.

A revisão judicial é ampla e se dá em uma corte federal ou local da justiça comum. A corte analisa questões de fato, de direito e de discricionariedade, sem guardar deferência à decisão administrativa. Isto significa um grande investimento de recursos na fase judicial, que é considerada a fase realmente importante pelas partes e advogados.

A Argentina criou cortes administrativas especializadas na revisão de decisões sobre tributos e serviços públicos. Nestes casos, a revisão judicial é mais restrita (ARGENTINA, 1999).

No Japão, a lei de procedimento administrativo assegura audiência e pedido de reconsideração. A fase judicial é muito pouco utilizada, em razão das poucas chances de sucesso, dos altos custos envolvidos e de fatores culturais, motivo pelo qual não se pode afirmar que se trata da fase mais importante. Apesar de o sistema japonês permitir a revisão judicial aberta, as cortes da jurisdição comum apenas reveem atos discricionários em caso de abuso.

4 CONCLUSÃO

O Brasil, apesar de ter sofrido influência dos modelos dos países da *common law* e da Europa continental, ignora os institutos que asseguram a efetividade do sistema de adjudicação administrativa naqueles países. Em nosso país, não ocorre o processo administrativo previamente à formação da decisão administrativa, observando-se o devido processo legal, tampouco se assegura a impugnação posterior da decisão por meio de um processo justo, perante uma autoridade imparcial.

É certo, contudo, que não se pretende sugerir a importação no Brasil, de forma descontextualizada, de institutos e princípios oriundos de uma cultura jurídica distinta, uma vez que, como nos adverte Prado (2010), a efetividade de leis transplantadas de outros sistemas, bem como das instituições por elas criadas, depende de sua adaptação à ordem jurídica preexistente no país que as receberá.

A análise do direito comparado permite-nos inferir que a resolução do

contencioso administrativo por autoridades administrativas dotadas de independência acarreta a redução da judicialização, em razão da confiança depositada pelas partes da disputa no órgão incumbido do julgamento da causa, bem como pela natural deferência que é conferida pelo Poder Judiciário às decisões que decorram de um processo justo que se desenrolou perante um agente independente e imparcial, dotado de conhecimentos técnicos acerca da matéria.

Por fim, parece-nos que a solução para o excesso de litigiosidade envolvendo causas afetas à administração pública brasileira passa pela adoção de um novo modelo de sistema de adjudicação administrativa, que deixe de ter como foco o sistema judiciário e se volte para a estrutura das autoridades administrativas, que devem ter condições de decidir com independência e possam assegurar a proteção dos direitos fundamentais.

NOTAS

- Neste ponto, é relevante distinguir as funções administrativas primárias, relacionadas às tarefas típicas da administração pública, das funções administrativas secundárias, que dizem respeito à resolução administrativa de conflitos. Por sua vez, a expressão “jurisdição administrativa” (*administrative adjudication*) refere-se aos mecanismos de que dispõe o Estado para solucionar de forma definitiva um conflito administrativo, seja na esfera judicial ou na extrajudicial.
- O número de cargos de magistrados na Justiça Federal aumentou de 1.775 para 2.480 e o número de cargos de servidores aumentou de 23.414 para 28.075, no mesmo período. A força de trabalho total da Justiça Federal, incluindo magistrados, servidores e funcionários terceirizados era de 48.816, no ano de 2014. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015)
- O número total de sentenças e decisões proferidas pelos magistrados federais de primeiro grau passou de 2,7 milhões para 3,0 milhões, no período de 2009 a 2014. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015)
- As despesas totais da Justiça Federal aumentaram de R\$ 8,2 bilhões para R\$ 8,7 bilhões, entre 2009 e 2014. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015)
- Comparação obtida a partir de dados extraídos dos censos das populações americana e brasileira. (EUA, U.S. CENSUS BUREAU; BRASIL, IBGE)
- Existe uma decisão preliminar à decisão inicial, que é proferida pelo funcionário da agência que nega um benefício ou impõe uma sanção de natureza regulatória, após uma investigação inicial sobre os fatos. Essa fase é chamada de fase zero (*front-line decision*) e não integra o contencioso administrativo.
- A resolução de conflitos administrativos por autoridades administrativas dotadas de independência ocorre em diversos órgãos e tribunais administrativos canadenses, tais como *Social Security Tribunal*, *Public Service Labour Relations and Employment Board*, *Canadian Human Rights Tribunal*, *Canadian Industrial Relations Board*, *Health Services Appeal and Review-ON*, *Competition Tribunal*, *Provincial Labour Relations Boards*.
- [1995] 1 S.C.R. 3.
- [2003] 1 S.C.R. 884.
- Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control & Licensing Branch)* 2001 SCC 52.
- Singh v. Canada*, [1985] 1 S.C.R. 177.
- [2003] 1 S.C.R. 884.
- Art. 41 Direito a uma boa administração**
 - Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
 - Este direito compreende, nomeadamente:
 - O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente;
 - O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe referam, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;
 - A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Ley n. 12.008 de 1º de junio de 1999 (Ley Contencioso

Administrativo de la Provincia de Buenos Aires). *Ministerio de Gobierno* – Buenos Aires La Provincia. 1999. Disponível em: <<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12008.html>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

_____. Ley 19.549/72 (Ley de Procedimiento Administrativo). *InfoLEG: información legislativa y documental*. 1972. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22363/norma.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

ASIMOW, Michael. Five models of Administrative Adjudication. *American Journal of Comparative Law*, Washington, D.C., v. 63, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/1yp8y4i>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

_____; LUBBERS, Jeffrey. The merits of ‘merits’ review: a comparative look at the Australian Administrative Appeals Tribunal. *WCL Research Paper*, Washington, D.C., n. 2011-10, mar. 2011. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1785894>. Acesso em: 4 abr. 2016.

_____; LEVIN, Ronald. *State and Federal Administrative Law*. 3. ed. St. Paul: West Publishing, 2009.

ASSOCIATION OF THE COUNCILS OF STATE AND SUPREME ADMINISTRATIVE JURISDICTIONS OF THE EUROPEAN UNION. *Administrative Justice in Europe: Report for Germany*, 2009. Disponível em: <http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/germany/germany_en.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2016.

_____. *Administrative Justice in Europe: Report for France*, 2016(a). Disponível em: <http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/france/fran_en.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2016.

_____. *Tour of Europe*. 2016(b). Disponível em: <<http://www.aca-europe.eu/index.php/en/tour-d-europe-en>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

AUBY, Jean-Bernard; CLUZEL-MÉTAYER, Lucie. Administrative Law in France. In: SEERDEN, René (Ed.). *Administrative Law of the European Union, its member states and the United States: a comparative analysis*. Antwerpen: Intersentia, 2007.

AUSTRALIA. Commonwealth of Australia, 2016(a) Administrative Appeals Tribunal. *2014-15 Annual Report*. Disponível em: <<http://www.aat.gov.au/about-the-aat/corporate-information/annual-reports/2014-15-annual-report>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

_____. *What we do*. 2016(b). Disponível em: <<http://www.aat.gov.au/about-the-aat/what-we-do>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

BARRETO, Ireneu Cabral. *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem anotada*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BLANKE, Hermann-Josef. Organização e competências da justiça administrativa alemã. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (Coord.) et al. *Código de jurisdição administrativa: (o modelo alemão) = Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO): introdução e tradução*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *AEPS InfoLogo: base de dados históricos da Previdência Social*. Versão 2014. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>>. Acesso em: 11 set. 2016.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Projeção da população*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

CAPTANT, David. O Ministério Público diante das jurisdições administrativas na França. *Revista CEJ*, Brasília, DF, n. 34, p. 56-61, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://www.ifjus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/729/909>>. Acesso em: 1º set. 2016.

CANADÁ. Social Security Tribunal. *Statistics from April 1, 2015 to March 31, 2016*. 20 maio 2016(a). Disponível em: <<http://www1.canada.ca/en/ssj/stats/1516.html>>. Acesso em: 11 set. 2016.

_____. Federal Court. *Statistics: Activity Summary – January 1 to June 30, 2016*. 5 fev. 2016(b). Disponível em: <http://cas-cdc-www02.cas-satj.gc.ca/portal/page/portal/fc_cf_en/Statistics/statistics_jun16>. Acesso em: 12 ago. 2016.

CARSON, Lindsey; PRADO, Mariana. Mapping corruption & its institutional determinants in Brazil. *IRIBA Working Paper*, n. 8, Aug. 2014. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2497935>>. Acesso em: 1º set. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. (Brasil). *Justiça em Números: 2015 (ano-base 2014)*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-coes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas de 31 de enero de 2001. Série C, n. 71. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2016.

CRAIG, Paul. *EU Administrative Law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. The United States Social Security Administration. *SSA's Official Hearings and Appeals Website*, [201-]. Disponível em: <<https://www.ssa.gov/appeals/index.html>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

_____. U.S. Census Bureau. *American FactFinder*. Disponível em: <<http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson. *Processo administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

- FIGUEIREDO, Lucia Valle (Org.). *Devido processo legal na administração pública*. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- FONTESTAD PORTALÉS, Leticia. La jurisdicción contencioso-administrativa en España. *Revista CEJ*, Brasília, DF, n. 34, p. 62-72, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/720/900>>. Acesso em: 1º set. 2016.
- FROMONT, Michel. *Droit administratif des états européens*. Paris: PUF, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la administración*. Madrid: Civitas, 1995.
- GINSBURG, Tom. *Administrative Law and governance in Asia: comparative perspectives*. Oxon and New York: Routledge, 2009.
- HARTEN, Gus et al. *Administrative Law*. 7. ed. Toronto: Emond, 2015.
- JACOBS, Laverne. Caught between judicial paradigms and the administrative state's pastiche: "Tribunal" independence, impartiality, and bias, in access to Administrative Justice and other worries. In: FLOOD, Colleen; SOSSIN, Lorne (Org.). *Administrative Law in context*. Toronto: Edmond Montgomery, 2013. p. 211-232.
- JORDÃO, Eduardo. *Controle judicial de uma administração pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle*. Rio de Janeiro: Malheiros, 2016.
- MACKLIN, Audrey. Standard of review: back to the future. In: FLOOD, Colleen; SOSSIN, Lorne (Org.). *Administrative Law in context*. Toronto: Edmond Montgomery, 2013.
- MASSOT, Jean. The powers and duties of the french administrative judge. In: ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter (Ed.). *Comparative administrative law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.
- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MINZNER, Carl. Xinfang: an alternative to formal Chinese legal institutions. *Stanford Journal of International Law*, Stanford, CA, v. 42, p. 103, 2010. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1548577>>. Acesso em: 29 ago. 2016.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- PERLINGEIRO, Ricardo. Princípio da isonomia e a administração pública em Juízo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 169, n. 43, p. 7-12, 2006. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2250853>>. Acesso em: 20 abr. 2016.
- _____. Os princípios do procedimento administrativo no Brasil e os desafios da igualdade e da segurança jurídica. *Interesse Público*: IP, Belo Horizonte, ano 13, n. 68, p. 93-126, jul./ago. 2011. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2196857>>. Acesso em: 20 abr. 2016.
- _____. Justiça administrativa no Brasil: uma jurisdição administrativa judicial, extrajudicial ou híbrida? *Revista CEJ*, Brasília, DF, n. 62, p. 71-78, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2390775>>. Acesso em: 20 abr. 2016.
- _____. O devido processo legal administrativo e a tutela judicial efetiva: um novo olhar? *Revista de Processo*, São Paulo, v. 239, p. 293-331, 2015a.
- _____. A justiça administrativa brasileira comparada. *Revista Scientia Iuridica* (Portugal), Braga, ano 64, v. 337, p. 5-31, jan./abr. 2015b. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2196803>>. Acesso em: 12 maio 2016.
- _____. Uma perspectiva histórica da jurisdição administrativa na América Latina: tradição europeia-continental versus influência norte-americana. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 1, jan./abr. 2015c.
- _____. Princípios e regras gerais da jurisdição administrativa na legislação brasileira. *Revista da EMARF*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 325-379, nov. 2015/abr. 2016a. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2662737>>. Acesso em: 20 abr. 2016.
- _____. Contemporary challenges in Latin American Administrative Justice. *BRICS Law Journal*, Moscow, v. 3, n. 2, p. 21-56, 2016b. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2836912>>. Acesso em: 11 set. 2016.
- _____; SOMMERMANN, Karl-Peter. *Euro-American Model Code of Administrative Jurisdiction*: english, french, german, italian, Portuguese and Spanish Versions. Niterói: UFF, 2014.
- _____; et al. *Código de jurisdição administrativa: (o modelo alemão) = Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- _____. Principes fondamentaux et règles générales de la juridiction administrative. *Revista de Processo*, Rio de Janeiro, v. 163, p. 253-263, 2008.
- PIERCE, Richard J. et al. *Administrative Law and process*. 4. ed. New York: Foundation Press, 2004.
- PRADO, Mariana Mota. The challenges and risks of creating independent Regulatory Agencies: a cautionary tale from Brazil. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Nashville, TN, v. 41, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=983807>>. Acesso em: 1º set. 2016.
- _____. Regulatory choices in the privatization of infrastructure. In: CHESTERMAN, Simon; FISCHER, Angelina (Ed.). *Private security and public order: governance and limits*. Oxford: Oxford University Press, 2009. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1619591>>. Acesso em: 1º set. 2016.
- _____. Independent Regulatory Agencies, patronage, and clientelism: lessons from Brazil. In: SANDOVAL, Irma (Ed.). *Corruption and transparency: the limits between state, market and society*. Cidade do México: Siglo XXI / UNAM, 2009.
- _____. Presidential dominance from a comparative perspective: the relationship between the Executive Branch and Regulatory Agencies in Brazil. In: ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter (Ed.). *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1690815>. Acesso em: 11 ago. 2016.
- _____. Institutional bypass: an alternative for development reform. University of Toronto, Faculty of Law: Toronto, 2011. Draft, April 2011. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1815442>>. Acesso em: 1º set. 2016.
- _____. Implementing independent Regulatory Agencies in Brazil: the contrasting experiences in the electricity and telecommunications sectors. *Regulation & Governance*, Malden, MA, v. 6, p. 300-326, set. 2012.
- _____. Bureaucratic resistance to Regulatory Reforms: contrasting experiences in electricity and telecommunications in Brazil. In: DUBASH, Navroz; MORGAN, Bronwen (Ed.). *The rise of the Regulatory State of the South: infrastructure and development in emerging economies*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- _____. The debatable role of Courts in Brazil's Health Care System: does litigation harm or help? *Journal of Law, Medicine and Ethics*, Malden, MA, v. 41, n. 1, p. 124-137, 2013. Special issue: Symposium: Global Health and the Law.
- _____; CARSON, Lindsey; CORREA, Izabela. The Brazilian Clean Company Act: using institutional multiplicity for effective punishment. *Osgoode Hall Law Journal*, Toronto, v. 53, n. 1, 2016. No prelo. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2673799>>. Acesso em: 1º set. 2016.
- _____; TREBILCOCK, Michael J. Path Dependence, development, and the dynamics of Institutional Reform. *University of Toronto Law Journal*, Toronto, 30 abr. 2009. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1415040>>. Acesso em: 1º set. 2016.
- REINO UNIDO. Administrative Justice and Tribunals Council. *Right First Time*. June, 2011. Disponível em: <[http://ajtc.justice.gov.uk/docs/AJTC_Right_first_time_web\(7\).pdf](http://ajtc.justice.gov.uk/docs/AJTC_Right_first_time_web(7).pdf)>. Acesso em: 2 abr. 2016.
- _____. GOV.UK. HM Courts & Tribunals Service. *About us*. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/organisations/hm-courts-and-tribunals-service/about>>. Acesso em: 2 abr. 2016.
- RIVERO, Jean. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter (Ed.). *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.
- SCHIRATO, Vitor Rhein. O processo administrativo como instrumento do Estado de direito e da democracia. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Org.). *Atuais rumos do processo administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- SOMMERMANN, Karl-Peter. O desenvolvimento da jurisdição administrativa alemã no contexto europeu. In: SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (Coord.) et al. *Código de jurisdição administrativa: (o modelo alemão) = Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 13-22.
- SOSSIN, Lorne. The puzzle of independence and parliamentary democracy in the Common Law World: A Canadian perspective. In: ROSE-ACKERMAN, Susan; LINDSETH, Peter (Ed.). *Comparative Administrative Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. Disponível em: <https://www.law.yale.edu/system/files/area/conference/compadmin/compadmin16_sossin_puzzle.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- _____. Access to Administrative Justice and other worries. In: FLOOD, Colleen; SOSSIN, Lorne (Org.). *Administrative Law in context*. Toronto: Edmond Montgomery, 2013.
- TÜRNER, Claudia; PRADO, Mariana. A democracia e o seu impacto nas nomeações dos diretores das agências reguladoras e ministros do STF. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 250, p. 27-74, jan. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41110/2868>>. Acesso em: 7 jul. 2016.
- WILS, Wouter. The role of the Hearing Officer in Competition Proceedings before the European Commission. *World Competition: Law and Economics Review*, v. 35, n. 3, p. 431-456, set. 2012. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2050478>. Acesso em: 2 abr. 2016.

Artigo recebido em 14/11/2016.

Artigo aprovado em 6/12/2016.

Alexandre da Silva Arruda é juiz federal na Seção Judiciária do Rio de Janeiro.