

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 44 • nº 175
Julho/setembro – 2007

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

Considerações críticas a respeito da divisão de competências entre a Justiça comum e as especializadas

Jair José Perin

Sumário

1. Introdução. 2. Prestação jurisdicional como uma atividade básica do Estado/serviço público essencial. 3. Competências jurisdicionais. 3.1. Competência legislativa. 4. Critérios vigentes para a divisão de competências. 5. A questão dos critérios e elementos para a divisão de competências das diversas justiças. 6. Considerações finais.

1. Introdução

De acordo com o doutrinador Carreira Alvim (1997, p. 43), a partir da metade do século XIX, o direito processual adquiriu *status* de ciência autônoma e tal se tornou possível quando a doutrina pôde identificar os temas que constituem o objeto desse ramo da ciência do direito.

Leciona também o referido autor: “A jurisdição (*ius dicere*= dicção do direito) sempre foi considerada uma função estatal. Embora exercida a um tempo pelo próprio rei, depois por delegados ou funcionários seus, como sucedeu em Roma, ou pelo povo, como acontecia entre os germânicos, que deliberavam em assembleias populares, fato é que ‘o rei, os magistrados, seus delegados ou funcionários, e bem assim o povo, personificavam ou representavam o poder soberano em que se compreendia a jurisdição’. O caráter público da função estatal de declarar e aplicar o direito esteve sempre presente no conceito de jurisdição. A jurisdição é uma função do Estado (pública,

Jair José Perin é Advogado da União PRU 4ª Região.

portanto), exercida por um de seus poderes (Poder Judiciário), de atuar o direito objetivo em relação a uma concreta pretensão.”

O direito processual tem como foco a preocupação referente a melhor viabilização da prestação jurisdicional. Para conseguir esse objetivo, o direito processual deve buscar, de forma sistemática, a adoção de princípios e normas consistentes sob o ponto de vista da racionalidade.

Na definição do doutrinador Arruda Alvim (2005, p. 23), o Direito Processual Civil é “um sistema de princípios e normas que regulam o funcionamento da jurisdição civil, tendo em vista o exercício do direito de ação, que contenha lide civil, e o direito de defesa, bem como a estruturação infraconstitucional dos órgãos do Poder Judiciário e seus auxiliares – exceto o que respeita à organização judiciária – e, ainda, a disciplina de todos os casos de jurisdição voluntária.”

É importante perceber que, para haver a racionalidade do direito processual, com a prestação jurisdicional feita sob o signo de um serviço público essencial prestado com qualidade, a normatização e a administração devem respeitar os princípios e as normas eleitos pela Constituição Federal e legislação infraconstitucional que regulam os parâmetros aferidores da existência ou não de excelência na atividade pública prestada.

À luz do exposto *retro*, pode-se afirmar que um dos aspectos importantes para a existência de uma racionalidade positiva no tocante à prestação jurisdicional exsurge com uma perfeita definição e delimitação da competência. Doutrina Aluisio Gonçalves de Castro Mendes (1998, p. 1) em nota introdutória: “A competência é tema básico da Teoria Geral do Processo e do Direito Processual Civil. Sem o seu conhecimento e aprendizado, toda a matéria restante ficará, no mínimo, sob o risco de seguir caminhos errantes. Representa, também, na prática forense, indagação inicial e elementar, quase sempre, para todos os sujeitos do Processo: o autor deverá dirigir a petição a determinado órgão judicial; este, por sua

vez, deverá verificar a sua competência para a ação proposta; e o réu argüir eventual incompetência, ao apresentar a sua resposta, como questão preliminar na contestação ou oferecendo a respectiva exceção. Nos Tribunais, da mesma forma, é matéria sempre presente e motivo de muita controvérsia.”

Sabemos que a jurisdição é uma, por decorrência do poder soberano do Estado, mas é lógico que não pode ser exercida de forma ilimitada pelo juiz, principalmente quando a área territorial e a sua população são enormes. Por isso, surge a necessidade de definição de regras de competência, a fim de delimitar esse poder jurisdicional entre os órgãos e magistrados do Poder Judiciário. Essa delimitação do poder de julgar é feita em vários planos e levando em conta a natureza da lide (*ratione materiae*), o território e as funções que os órgãos podem exercer dentro dos processos (TOURINHO FILHO, 2001, p. 78).

2. Prestação jurisdicional como uma atividade básica do Estado/serviço público essencial

Inicialmente, cabe destacar que não existe consenso quanto à verdadeira classificação da atividade jurisdicional exercida pelo Poder Judiciário, se função básica do Estado ou se serviço público essencial. O doutrinador Celso Ribeiro Bastos (2002, p. 258) assim expõe a polêmica:

“De fato, pode-se constatar que algumas atividades entendidas como serviços públicos envolvem o exercício de prerrogativas tão próprias do Poder Público que seria mesmo impensável considerar a sua prestação por particulares. No nosso entender, no entanto, as atividades assim insuscetíveis de prestação por particulares, por poderem comprometer a própria soberania e a supremacia do Estado, nem serviços públicos devem ser consideradas pois estas, algumas vezes, são na verdade atributos de outro Poder do Estado, como é o caso da justiça, que alguns autores têm

por serviço público. Na verdade, a justiça é uma das funções básicas do Estado, não um serviço público.

Não é exatamente o mesmo que ocorre, mas as funções de segurança nacional e manutenção da ordem interna, vale dizer, o papel desempenhado pelo exército e pelas polícias, sobretudo no que diz respeito ao exército, são, em si mesmas, independentemente do ordenamento jurídico que as acolha, insuscetíveis de prestação apenas pelo próprio Estado, e assim sendo, estas atividades acabam por assumir uma relevância e até mesmo um regime jurídico que as desloca do tratamento dos serviços públicos. Por esta razão a nossa Constituição não considera tais atividades como serviços públicos.

De qualquer sorte, é preciso reconhecer-se que alguns autores consideram *serviço público essencial* aquelas atividades configuradoras de situações intimamente presas ao Estado e ao exercício de atributos próprios da soberania, e *não-essenciais* ou *secundários* aqueles serviços públicos que, não obstante a sua utilidade, ou conveniência para o atingimento do interesse coletivo, não reúnam a condição de serem de satisfação absolutamente necessária.”

Sendo a prestação jurisdicional eleita pelo Texto Constitucional como uma função básica do Estado ou serviço público essencial, pode-se dizer com segurança que todos os princípios e normas que advêm de seu conteúdo têm aplicação e incidência.

Preleciona o referido doutrinado (BASTOS, 2002, p. 39-40) a respeito de princípio e regra:

“As normas constitucionais não exercem função idêntica dentro do Texto Maior. Em outras palavras, é possível vislumbrar duas categorias principais, quais sejam, as regras e os princípios. Entende-se por regras aquelas normas que se aproximam às do direito comum, ou seja, que contêm todos os elementos necessários para investir alguém da qualidade de titular de um direito subjetivo, ou melhor dizendo, têm a capacidade de incidir diretamente no caso concreto.

Outras normas, no entanto, em virtude de seu alto nível de abstração, pela indeterminação das circunstâncias em que devem ser aplicadas, têm o nome de princípios.

Os princípios constitucionais, embora não possam gerar direitos subjetivos, desempenham um papel de extrema relevância dentro da Constituição, eis que conferem estrutura e unidade ao Texto Constitucional, determinando as suas diretrizes fundamentais. Os princípios constitucionais também são aplicados ao Direito Administrativo, posto que este encontra-se inserido no Texto Constitucional. No entanto, é possível vislumbrar alguns princípios que são aplicados somente no âmbito do Direito Administrativo, ou melhor dizendo, são específicos deste ramo do Direito Público.

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, ou melhor dizendo, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. Característica importante dos princípios é fundamentarem um sem-número de situações, ao contrário do que acontece com a regra, que só disciplina aquilo por ela contemplado.

O Direito não é um mero somatório de regras avulsas, produto de atos de vontade, ou mera concatenação de fórmulas verbais articuladas entre si. O Direito é um ordenamento, ou seja, um conjunto significativo e não uma conjunção resultante de vigência simultânea. O Direito é coerência ou, talvez, mais rigorosamente, consistência, entendida esta como uma unidade de sentido. Trata-se de um valor incorporado em uma norma jurídica. E esse ordenamento, esse conjunto, essa unidade, esse valor, projeta-se ou traduz-se em princípios, logicamente anteriores aos preceitos, como bem preleciona o mestre português Jorge Miranda (apud BASTOS, 2002).

Entende-se por princípios aquelas normas de Direito Administrativo que em virtude de seu alto nível de abstração, bem como pela indeterminação das circunstâncias em que devem ser aplicadas, conferem unidade e harmonia a esta seara do Direito Público ao mesmo tempo que determinam as suas diretrizes essenciais.”

A Constituição Federal de 1988 dispõe, no art. 37, que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No art. 70 do Texto Magno, encontra-se expresso que: “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

Portanto, pela própria positivação constitucional, encontramos vários princípios expressos que disciplinam o atuar do Estado, seja no âmbito da atividade legislativa, administrativa ou judicial. Outros princípios, se não expressos, encontram-se implicitamente previstos, tais como o princípio da supremacia do interesse público, o da indisponibilidade do interesse público, o da razoabilidade/proporcionalidade, entre outros.

Todos esses princípios, previstos expressa ou implicitamente pelo Poder Constituinte Originário na Constituição Federal de 1988, possuem o poder de nortear e de dirigir todas as atividades dos Poderes da República Federativa do Brasil, seja legislativa, administrativa ou jurisdicional. Até mesmo no âmbito de emenda constitucional, o poder constituinte derivado deve procurar observar aqueles princípios/regras norteadores e fulcrais, com caráter de eternidade, do Texto Constitucional, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

Também a Constituição Federal, no art. 175, dispõe: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no art. 6º, expressa: “Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

O princípio da legalidade (BASTOS, 2002, p. 41-42) está intimamente relacionado com a própria noção de Estado de Direito. Significa que o próprio Estado de Direito se submete ao direito que criou. Esse princípio exerce um papel de alicerce fundamental do Estado de Direito.

Como menciona o doutrinador Celso Ribeiro Bastos (2002): “Embora este não se confunda com a lei, não se pode negar, todavia, que constitui uma das suas expressões basilares. É no princípio da legalidade que os indivíduos encontram o fundamento das suas prerrogativas, assim como a fonte de seus deveres. É princípio, pois, genérico do nosso Direito esculpido expressamente em nosso Texto Constitucional como direito fundamental (CF, art. 5º, II).”

A respeito do princípio da razoabilidade, o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (1998, p. 66) expressa: “...ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal das pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração

às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.”

No tocante ao princípio da proporcionalidade, leciona o doutrinador referido (MELLO, 1998, p. 68): “Em rigor, o princípio da proporcionalidade não é senão faceta do princípio da razoabilidade. Merece um destaque próprio, uma referência especial, para ter-se maior visibilidade da fisionomia específica de um vício que pode surdir e entremostrear-se sob esta feição de desproporcionalidade do ato, salientando-se, destarte, a possibilidade de correção judicial arrimada neste fundamento. Posto que se trata de um aspecto específico do princípio da razoabilidade, compreende-se que sua matriz constitucional seja a mesma.”

A doutrinadora Lúcia Valle Figueiredo (2004, p. 50-52) manifesta as seguintes considerações a respeito do princípio da proporcionalidade:

“Ao lado da razoabilidade, traz-se à colação, também como princípio importantíssimo, o da proporcionalidade. Com efeito, resume-se o princípio da proporcionalidade na direta adequação das medidas tomadas pela Administração às necessidades administrativas. Vale dizer: só se sacrificam interesses individuais em função de interesses coletivos, de interesses primários, na medida da estrita necessidade, não se desbordando do que seja realmente indispensável para a implementação da necessidade pública.

Por isso mesmo, resolvemos, nesta edição, destacar expressamente o princípio da proporcionalidade, por entendê-lo efetivamente como um *plus* relativamente ao princípio da razoabilidade.

Com efeito, têm dissertado os autores sobre a proporcionalidade destacando o sentido estrito do conceito. Assim, o princípio seria decomposto em *adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito*.

Entendemos que é o *sentido estrito* o diferenciador da razoabilidade. Na verdade,

os princípios se imbricam de tal sorte que se poderia confundi-los. Todavia, não nos parece impossível fazer a diferença.

A relação de fato deve necessariamente ser levada em consideração quando se pretende verificar se não houve excesso da Administração Pública. Os fatos, portanto, precisam ser interpretados dentro do contexto sistemático.

Quanto à sua importância como princípio limitador do arbítrio e defensor das liberdades fundamentais, averba Paulo Bonavides (apud FIGUEIREDO, 2004):

“O princípio da proporcionalidade é, por conseguinte, Direito Positivo em nosso ordenamento constitucional. Embora não haja sido ainda formulado como ‘norma jurídica legal’, flui do espírito que anima em toda sua extensão e profundidade o § 2º do art. 5º, o qual abrange a parte não-escrita ou não-expressa dos direitos e garantias da Constituição, a saber, aqueles direitos e garantias cujo fundamento decorre da natureza do regime, da essência imposterável do Estado de Direito e dos princípios que este consagra, e que fazem inviolável a unidade da Constituição.”

“Poder-se-á enfim dizer, a esta altura, que o princípio da proporcionalidade é hoje axioma do Direito Constitucional, corolário da constitucionalidade e cânone do Estado de Direito, bem como regra que tolhe a ação ilimitada do poder do Estado no quadro de juridicidade de cada sistema legítimo de autoridade. A ele não poderia ficar estranho, pois, o Direito Constitucional brasileiro. Sendo, como é, princípio que embarga o próprio alargamento dos limites do Estado ao legislar sobre matéria que abrange direta ou indiretamente o exercício da liberdade e dos direitos fundamentais, mister se faz proclamar a força cogente de sua normatividade.”

O Supremo Tribunal Federal, de acordo com o precedente abaixo citado, já identificou e delimitou a aplicabilidade desses dois princípios constitucionais:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TAXA DE

EXPEDIENTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS - DPVAT - INCIDÊNCIA DA REFERIDA TAXA DE EXPEDIENTE SOBRE ASSOCIADAS-SEGURADORAS - ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES SINDICAIS QUE FIZERAM INSTAURAR O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - INOCORRÊNCIA - PERTINÊNCIA TEMÁTICA CONFIGURADA - ALEGADA UTILIZAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS - NÃO-CARACTERIZAÇÃO - RECONHECIMENTO, PELO RELATOR DA CAUSA, DE QUE SE REVESTE DE DENSIDADE JURÍDICA A PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DEDUZIDA PELOS LITISCONSORTES ATIVOS - INOBSERVÂNCIA, NA ESPÉCIE, DA RELAÇÃO DE RAZOÁVEL EQUIVALÊNCIA QUE NECESSARIAMENTE DEVE HAVER ENTRE O VALOR DA TAXA E O CUSTO DO SERVIÇO PRESTADO OU POSTO À DISPOSIÇÃO DO CONTRIBUINTE - OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA NÃO-CONFISCATORIEDADE (CF, ART. 150, IV) E DA PROPORCIONALIDADE (CF, ART. 5º, LIV) - ENTENDIMENTO DO RELATOR DE QUE, NÃO OBSTANTE CONFIGURADO O REQUISITO PERTINENTE À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA, NÃO SE REVELA PRESENTE, NO CASO, O PRESSUPOSTO DO 'PERICULUM IN MORA' - DECISÃO DO PLENÁRIO, NO ENTANTO, QUE RECONHECEU CONFIGURADA, NA ESPÉCIE, A SITUAÇÃO CARACTERIZADORA DO 'PERICULUM IN MORA', O QUE O LEVOU A NÃO REFERENDAR, POR TAL RAZÃO, A DECISÃO DO RELATOR - CONSEQÜENTE DEFE-

RIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS: SITUAÇÃO INOCORRENTE NA ESPÉCIE. CONSEQÜENTE IDONEIDADE JURÍDICA DO MEIO PROCESSUAL UTILIZADO. - O controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional. A instauração desse processo objetivo tem por função instrumental viabilizar o julgamento da validade abstrata do ato estatal em face da Constituição da República. O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade. A tutela jurisdicional de situações individuais, uma vez suscitada a controvérsia de índole constitucional, há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de interesse e legitimidade (CPC, art. 3º). A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA NÃO-CONFISCATORIEDADE. - O ordenamento constitucional brasileiro, ao definir o estatuto dos contribuintes, instituiu, em favor dos sujeitos passivos que sofrem a ação fiscal dos entes estatais, expressiva garantia de ordem jurídica que limita, de modo significativo, o poder de tributar de que o Estado se acha investido. Dentre as garantias constitucionais que protegem o contribuinte, destaca-se, em face de seu caráter eminente, aquela que proíbe a utilização do tributo - de qualquer tributo - com efeito confiscatório (CF, art. 150, IV). - A Constituição da República, ao consagrar o

postulado da não-confiscatoriedade, vedou qualquer medida, que, adotada pelo Estado, possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, em função da insuportabilidade da carga tributária, o exercício a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita, ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, p. ex.). – Conceito de tributação confiscatória: jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.010-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.) e o magistério da doutrina. A questão da insuportabilidade da carga tributária. TAXA: CORRESPONDÊNCIA ENTRE O VALOR EXIGIDO E O CUSTO DA ATIVIDADE ESTATAL. – A taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. – Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República. Jurisprudência. Doutrina. TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.

– O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. – O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. – A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado” (BRASIL, 2006, p. 5-6, grifo nosso).

No atinente ao princípio da moralidade, a doutrinadora Lúcia Valle Figueiredo (2004, p. 56-57) consigna em uma de suas passagens:

“Podemos dizer que a Constituição de 1988 abre várias portas para que seja controlado o princípio da moralidade no exercício da função administrativa. Necessário é, pois, definir, ainda que em palavras singelas, o que significa moralidade para o Direito”.

Antônio Brandão (apud FIGUEIREDO, 2004) afirma ter sido Hauriou o primeiro a

falar em moralidade administrativa e cita o caso Gommel, Sirey, 1917, III, 25. Todavia, é na 11ª edição do *Droit Administratif et Droit Public* (HAROIU, 1927, p. 346-347) que o grande publicista francês melhor examina a questão.

São suas palavras: “Quanto à moralidade administrativa, sua existência provém de tudo que possui uma conduta prática, forçosamente da distinção do bem e do mal. Como a Administração tem uma conduta, ela pratica esta distinção ao mesmo tempo que aquela do justo e injusto, do lícito e do ilícito, do honorável e do desonorável, do conveniente e do inconveniente. A moralidade administrativa é freqüentemente mais exigente que a legalidade. Veremos que a instituição do excesso do poder, graças à qual são anulados muitos atos da Administração, é fundada tanto na noção de moralidade administrativa quanto na legalidade, de tal sorte que a Administração é ligada, em certa medida, pela moral jurídica, particularmente no que concerne ao *desvio de poder*.”

Já em 1930, como também relata Antônio Brandão (apud FIGUEIREDO, 2004), Welter escreve *Le Contrôle Jurisdictionnel de la Moralité Administrative*: “A moralidade administrativa, que nos propomos estudar, não se confunde com a moralidade comum; ela é composta de regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas, não só pela distinção entre o Bem e o Mal; mas também pela idéia geral de administração e pela idéia de função administrativa.”

No referente ao princípio da impessoalidade, leciona a referida doutrinadora (FIGUEIREDO, 2004, p. 62-63):

“A Constituição de 1988 introduziu como princípio da Administração Pública a impessoalidade.

À primeira vista, poder-se-ia concluir que o princípio da impessoalidade consubstancia-se no da igualdade.

Todavia, assim não é. Impessoalidade, qualidade de ser impessoal, é, na acepção C de ‘impessoal’, no *Vocabulaire Technique et*

Critique de André Lalande (2002): ‘Objetivo, independente de todas as particularidades individuais. Falando-se de julgamento: imparcial. Nesse sentido, a palavra se emprega não somente como adjetivo, mas como substantivo (...) (tradução nossa).

Giannini (1993), em seu *Diritto Amministrativo*, em edição mais recente, obra de maturidade, em que reorganizou e repensou o Direito Administrativo, afirma que ‘o significado tradicional de ‘imparcialidade’ tinha conteúdo negativo, porém, atualmente, encerra conteúdo positivo, preceito que impõe a cada autoridade pública, no exercício da atividade administrativa, a consideração, de modo objetivo, dos vários interesses públicos e privados a avaliar’.

A impessoalidade caracteriza-se, pois, na atividade administrativa, pela valoração objetiva dos interesses públicos e privados envolvidos na relação jurídica a se formar, independentemente de qualquer interesse político.”

Já que no que toca ao princípio da eficiência, doutrina a autora citada (FIGUEIREDO, 2004, p. 64-65):

“A Emenda Constitucional 19, de 4.6.1998, incluiu em seu art. 3º, alterando o *caput* do art. 37, o princípio da eficiência como mais um dos princípios constitucionais da Administração Pública.

(...)

Ao que nos parece, pretendeu o ‘legislador’ da Emenda 19 simplesmente dizer que a Administração deveria agir com eficácia. Todavia, o que podemos afirmar é que *sempre* a Administração deveria agir eficazmente. É isso o esperado dos administradores.

Todavia, acreditamos possa extrair-se desse novo princípio constitucional outro significado aliando-se-o ao art. 70 do texto constitucional, que trata do controle dos Tribunais de Contas.

Deveras, tal controle deverá ser exercido não apenas sobre a legalidade, mas também sobre a legitimidade e economicidade; portanto, praticamente chegando-se ao cerne, ao núcleo, dos atos praticados pela Administração Pública, para verificação

se foram úteis o suficiente ao fim a que se preordenavam, se foram eficientes.

De outra parte, o controle jurisdicional, insculpido no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição, pode tornar-se ainda mais eficaz ao poder se debruçar sobre os atos administrativos impugnados, que poderão ser controlados também a lume de mais esse princípio constitucional.

Os princípios constitucionais formam um todo coerente, espelham os valores do Estado Democrático de Direito e norteiam toda a conduta administrativa.”

Sobre o princípio da supremacia do interesse público, assim leciona o doutrinador Celso Ribeiro Bastos (2002, p. 48):

“A Administração existe para a realização dos fins previstos na lei. Porém, os interesses legais representam conveniências e necessidades da própria sociedade, jamais vantagens ou conveniências privadas.

Nesse conflito entre o coletivo e o individual, reconhece-se a predominância do primeiro. De fato, seria inconcebível que à luz da defesa dos interesses individuais comuns se pudesse prejudicar a realização dos fins coletivos, tendo em vista a satisfação de interesses meramente isolados, concretizados em uma ou algumas poucas pessoas.”

Em relação ao princípio da indisponibilidade dos interesses públicos, expressa o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (1998, p. 33):

“2.1. A indisponibilidade dos interesse públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuer a *intentio legis*.

É sempre oportuno lembrar a magistral lição de Cirne Lima (apud BASTOS, 2002) a propósito da relação de administração.

Explica o ilustrado mestre que esta é ‘a relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente’. Nela não há apenas um poder em relação a um objeto, mas, sobretudo, um dever, cingindo o administrador ao cumprimento da finalidade, que lhe serve de parâmetro.”

O princípio da publicidade está intimamente ligado à idéia de transparência na gestão dos assuntos de interesse da coletividade, seja na atividade legislativa, administrativa ou judicial, sob pena de total comprometimento do próprio Estado Democrático de Direito. O que não pode existir num Estado que se diz Democrático de Direito é a idéia do exercício de qualquer atividade sob o manto do ocultamento, porquanto isso conduzirá a que não exista a legitimidade, ou seja, o respaldo da própria sociedade.

O princípio da legitimidade, na visão da doutrinadora Lúcia Valle Figueiredo (2004, p. 355), quer significar algo mais que a legalidade, haja vista que a Constituição Federal, no seu art. 70, menciona que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta o será sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade. Eis o que doutrina:

“Qual o sentido da legitimidade? Transcende o de legalidade?

Legítimo é o que está conforme a lei, fundado no direito, na razão ou na justiça.

Poder-se-ia dizer que *legítimo* confunde-se com *legal*. Temos para nós, entretanto, que, no texto constitucional, *deve necessariamente significar algo mais*.

Deveras, o art. 70 afirma que a fiscalização exercer-se-á quanto à legalidade e legitimidade.

A cópula ‘e’ deve agregar necessariamente algo. Parece-nos, pois, ter pretendido o texto constitucional que o controle se exercesse não apenas sobre a legalidade em sentido estrito, porém levando em consideração o Direito em sua plenitude, tal seja, o complexo de normas e princípios. Não apenas a lei, mas toda a principiologia

constitucional, ou, como disse Bobbio (apud FIGUEIREDO, 2004), também os valores agregados à legalidade merecem controle”.

No tocante ao princípio da economicidade, a doutrina elege a questão da relação custo e benefício para o Estado para avaliar se a atividade empreendida pelo Estado é benéfica ou não para a sociedade. A autora citada expressa:

“Doutra parte, *economicidade* também tem conteúdo semântico. Podemos dizer que *economicidade* é a relação entre custos e benefícios. Aliás, em qualquer forma de administração o binômio custo-benefício é observado. Haveria irrazoabilidade se o custo fosse desproporcional ao benefício. E, atualmente, a eficiência reforça a economicidade” (FIGUEIREDO, 2004, p. 355).

3. Competências jurisdicionais

No caso específico de nosso País, a Constituição Federal de 1988, a partir do art. 92, prevê as seguintes Justiças que, com certeza, refletem na questão da competência:

- Federal: Comum (Civil e Penal) e Especializadas (Militar, do Trabalho e Eleitoral)
- Estadual: Comum (Civil e Penal) e a possibilidade de previsão de justiça especializada militar.

Também normatiza e prevê os órgãos do Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares, Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios), com a respectiva competência já definida ou a ser definida na Constituição dos Estados, no caso dos Tribunais e Juízes dos respectivos Estados da Federação brasileira.

Assim, a Constituição Federal deixou para a legislação infraconstitucional a delimitação das competências mais específicas.

Basicamente, em termos de competência, de acordo com a Constituição Federal e Legislação infraconstitucional, constatamos

que existe a absoluta e a relativa. A absoluta pertine à matéria e às pessoas, enquanto a relativa é a territorial ou a referente ao valor da causa.

3.1. Competência legislativa

Como a Constituição Federal estabelece no art. 22, I, que a iniciativa legislativa é privativa da União para normatização sobre direito processual, conclui-se que os princípios e regras de competência interna da Justiça são os fixados nos Códigos de Processo Civil e Penal, bem como no Código de Processo Penal Militar, no Código Eleitoral e na Consolidação das Leis do Trabalho.

Na Justiça Cível Comum, são os princípios e as regras do Código de Processo Civil.

Na Justiça Penal Comum, são os princípios e as regras do Código de Processo Penal Comum.

Na Justiça Eleitoral, são os princípios e as regras estabelecidas no Código Eleitoral.

Na Justiça Militar, os princípios e as regras do Código de Processo Penal Militar.

Na Justiça do Trabalho, os princípios e as regras da Consolidação das Leis do Trabalho.

Nas Justiças Especializadas, na omissão das Leis especiais citadas, aplicam-se supletivamente os princípios e as regras do Código de Processo Civil.

De acordo com o parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, somente lei complementar pode autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo, o que, por decorrência, incluem as regras processuais.

4. Critérios vigentes para a divisão de competências

O exercício da função jurisdicional por parte do Estado, em regra, é prestado pelo Poder Judiciário por intermédio de seus órgãos. Como menciona o doutrinador Celso Agrícola Barbi (1975, p. 387-388): “Por ques-

tão de conveniência, existe a especialização para atender a diversos ramos do direito, constituindo a Justiça do Trabalho, a Justiça Eleitoral, a Justiça Militar. As matérias que não forem atribuídas a essas Justiças ficam para a denominada Justiça Comum.

O sistema federativo levou à criação de órgãos para exercer a jurisdição nas causas de interesse da União, e que constituem a Justiça Federal, a qual, no fundo, é modalidade da Justiça Comum, ao lado da chamada Justiça Estadual. Aos órgãos destas cabe exercer a jurisdição nas questões penais e outras não atribuídas àquelas Justiças especiais.

A jurisdição exercida nas questões penais toma o nome de jurisdição penal, e a exercida nas demais causas, com exclusão daquelas, é a denominada jurisdição civil. Abrange ela as questões de direito civil, comercial, administrativo, tributário, etc., caracterizando-se pela circunstância de ser sua delimitação feita pelo critério residual.”

As justiças especiais exercem a jurisdição dentro de uma competência taxativa.

O autor Aluisio Gonçalves de Castro Mendes (1998, p. 17) lembra que Chiovenda estabeleceu os critérios de determinação da competência em três grupos: a) objetivo, englobando o valor da causa, a natureza da causa (competência por matéria) e a qualidade das pessoas litigantes; b) funcional, em consideração às funções que se chama o magistrado a exercer no processo; c) territorial, relacionado com a área geográfica atribuída a cada órgão judicial.

Esses critérios, de acordo com o autor citado, fizeram escola na doutrina brasileira.

5. A questão dos critérios e elementos para a divisão de competências das diversas justiças

Como vimos acima, em virtude de o direito ser uma ciência norteada por princípios e regras lógicas e racionais, a Constituição Federal e as normas infraconstitucionais que disciplinam a divisão

de competências das diversas justiças precisam estar densificadas por esses critérios de logicidade e racionalidade, sob pena de não atender, de forma conseqüente, às aspirações do sistema jurídico-processual.

A Ciência do Direito Processual está voltada a tornar, de forma efetiva, o desenvolvimento do processo válido e regular.

Dentro desse contexto exposto, a divisão de competências, para ser resultado dessa racionalidade e logicidade científico-processual, deve ter elementos (critérios) facilmente mapeáveis, identificáveis e justificáveis sob o ponto de vista jurídico. Portanto, não pode haver critérios aleatórios, guiados por caprichos, por disputas de espaços, e de matérias, geralmente surgidos quando as ambições institucionais e pessoais não são devidamente relativizadas, para que sejam adequadas aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da economicidade, da impessoalidade, da supremacia do interesse público, da moralidade, da eficiência, da legitimidade, dentre outros, uns lembrados acima e outros não.

A divisão de competências das diversas Justiças, assim, deve ser guiada sistematicamente por elementos (critérios) que encontrem densidade capaz de justificar-se perante a comunidade jurídica e, por que não, perante toda a sociedade.

No caso da Justiça Eleitoral, somente deve ser mantido sob sua competência o que realmente visa proteger, no caso, a democracia representativa.

No pertinente à Justiça Militar, aquilo que afetar e estiver diretamente relacionado ao cumprimento estrito da missão constitucional, sob a ótica sempre presente da preservação da hierarquia e da disciplina.

No referente à Justiça do Trabalho, aquilo que diz respeito à preservação de seu núcleo, no caso a proteção da relação de trabalho no sentido estrito.

A razão do acima exposto – não se querendo dizer que o que hoje está previsto no Ordenamento Legal não respeita a preocupação aqui colocada, até porque não é

objetivo, nas presentes considerações, fazer uma incursão e análise mais específica para essa certificação, mas mais por uma questão de reflexão para eventuais modificações nesta seara de competências – é a de que as justiças especializadas, pelo princípio da interpretação restritiva, devem somente exercer aquilo que é fundamental à preservação dos valores que as sustentam, sob pena de terem estruturas funcionais dispendiosas e obsoletas por sua irracionalidade. Significa dizer que aquilo que puder ficar sob o manto da competência da justiça comum deve ser mantido, pois facilita a adequação das estruturas institucionais e funcionais internas, bem como a formação de um sistema jurídico-interpretativo mais harmônico e homogêneo, e, assim, possibilitar o atendimento, de forma mais efetiva, de todos os princípios e regras constitucionais que devem nortear o atuar de qualquer atividade do Estado, seja legislativa, administrativa ou judicial.

Na questão administrativa da justiça, pode-se dizer, com certeza, que quanto menos estruturas funcionais específicas, estanques e incomunicáveis, mais fácil se torna a questão de dar vazão ao volume de trabalho de forma constante e regular, pois é facilmente adaptável internamente às estruturas funcionais e aos recursos humanos. Isso resulta em que o trabalho possa ser atendido com o efetivamente indispensável em termos de recursos humanos e de instituições.

Se observado tudo isso, constataremos que o serviço público essencial de prestação jurisdicional levado a efeito pelas diversas justiças (comum e especializadas) estará perfeitamente atendendo aos requisitos exigidos pela lei no sentido de estar sendo prestado na mais elevada conformação e adequação aos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais disciplinadores de uma verdadeira prática de atos públicos inteiramente voltados aos interesses da sociedade politicamente organizada. Cabe acrescentar, sem a menor dúvida, que essa racionalidade irá sempre exercer uma influ-

ência positiva nas instituições e estruturas públicas e privadas (advocacias públicas e privadas, Ministério Público, etc.) que gravitam em torno do Poder Judiciário na busca da melhor prestação jurisdicional.

6. Considerações finais

Com o exposto acima, espera-se haver lançado para o futuro, de alguma forma, reflexões importantes a respeito da questão atinente à melhor forma de fixação de competências para que a atividade de prestação jurisdicional seja feita em sintonia com todos os princípios e regras contemplados pelo Ordenamento Legal, em especial aqueles fixados, expressa ou implicitamente, no Texto Constitucional.

O Direito Processual, por ser o instrumento que viabiliza a melhor forma da prestação jurisdicional, deve estar sempre conectado com a preocupação de racionalizar e otimizar a questão da estruturação e organização dos recursos materiais e pessoais do Poder Judiciário, a fim de que as Justiças, especializadas ou não, sejam criadas ou mantidas quando efetivamente existirem razões justificáveis sob todos os aspectos acima mencionados e de outros que, com certeza, não foram lembrados no presente trabalho.

A divisão de competências das diversas Justiças, assim, deve ser orientada sistematicamente por elementos (critérios) que encontrem densidade capaz de justificar-se perante a comunidade jurídica e, por que não, perante toda a sociedade.

Referências

ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual Civil*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 1 v.

ALVIM, J. E. Carreira. *Elementos de teoria geral do processo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARBI, Celso Agrícola. *Comentários ao código de processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1975. 1 v. 2 t.

_____. *Comentários ao código de processo civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: C. Bastos, 2002.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2010-MC/DF. Relator: Min. Celso de Mello, Brasília [2006?]. *Diário da Justiça*, Brasília, 20 abr. 2006.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- GIANNINI, M. S. *Diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè, 1993.
- HAROIU, Maurice. *Droit administrative et droit public*. 11. ed. Paris: Recueil Sirey, 1927.
- LALANDE, André. *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*. Paris: PUF, 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Competência cível da justiça federal*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.