



Hélio Corrêa

6

# A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA COMPARADA\*

## COMPARATIVE ADMINISTRATIVE JUSTICE IN BRAZIL

Ricardo Perlingeiro

### RESUMO

Procede à análise descritiva de alguns aspectos do sistema brasileiro de justiça administrativa, quanto ao procedimento administrativo, sistema judiciário e processo judicial, identificando seus pontos positivos e negativos.

Objetiva que esse estudo sirva de base para uma investigação comparada dos sistemas da Europa continental e dos EUA, que influenciaram o Brasil e a Ibero-América.

### PALAVRAS-CHAVE

Direito Administrativo; Direito Comparado; justiça administrativa; Ibero-América; administração; contencioso administrativo.

### ABSTRACT

The author presents a descriptive analysis of some aspects of the Brazilian administrative justice system as regards to administrative procedure, to the legal system and lawsuits, identifying both its strengths and weaknesses.

He intends that this study will set the pillars of a comparative research involving the systems adopted within continental Europe and the US that have influenced both Brazil and Ibero-America.

### KEYWORDS

Administrative Law; Comparative Law; administrative justice; Ibero-America; administration; administrative adjudication.

\* Adaptação do texto da palestra apresentada no painel "Contencioso Administrativo", do Seminário de Direito Comparado Brasil – Estados Unidos: Direito Administrativo, Ambiental, e Penal, organizado pela Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região/EMAGIS, ocorrido em Porto Alegre, no dia 31 de maio de 2012. (Agradecimentos pela revisão à Vanessa Coelho Rocha, mestranda da Universidade Federal Fluminense).

## 1 INTRODUÇÃO

É oportuno o início de um diálogo entre os sistemas brasileiro e norte-americano sobre o direito administrativo e o contencioso administrativo. De fato, nessa área, tem sido proporcionalmente mínima a produção científica comparada entre Brasil e EUA, a despeito de o modelo brasileiro de “contencioso administrativo judicial” ser, em grande parte, de influência americana com o seu denominado “sistema único de jurisdição civil”, que, quando do início da nossa República, em 1891, substituiu o modelo dualista de jurisdição francês então vigente entre nós. (PERLINGEIRO et al, 2009, p. 65)

A propósito, pretendo, com o presente estudo, uma análise descritiva e pontual do sistema de justiça administrativa brasileiro, quanto ao procedimento administrativo, à organização judiciária e ao processo judicial, identificando alguns aspectos positivos e negativos, a partir dos princípios do Estado de Direito e da tutela judicial efetiva, como concretizados nas matrizes do direito administrativo na Europa<sup>1</sup>, e do seu reflexo em alguns modelos na Ibero-América, de modo a servir de base para uma investigação comparada com o sistema norte-americano.

Inicialmente, necessário assinalar o alcance e o contexto da terminologia a ser utilizada. A expressão “contencioso administrativo” se relaciona com as reclamações ou impugnações de uma pessoa privada contra comportamentos de uma autoridade administrativa. A expressão “jurisdição administrativa” serve para designar a prestação jurisdicional destinada à solução de um contencioso administrativo, e “justiça administrativa”, aos órgãos estatais responsáveis por essa atuação jurisdicional<sup>2</sup>.

## 2 RECURSO ADMINISTRATIVO PRÉVIO

Em princípio, em um Estado de Direito, o contencioso administrativo deve ser confiado exclusivamente a uma jurisdição; no entanto, admite-se que o conflito seja previamente submetido à própria Administração Pública, sem que,

contudo, signifique exceção ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (a submissão da Administração ao juiz). (FROMONT, 2006, p. 112-119).

Refiro-me à técnica das autoridades administrativas superiores, em que os interessados, quando contrariados pela Administração, interpõem um recurso administrativo extrajudicial perante uma autoridade hierarquicamente superior, como ocorre na maior parte dos sistemas, e, de modo mais marcante, na Alemanha, onde os recursos têm efeito suspensivo automático e são considerados uma condição *sine qua non* para a propositura de uma ação judicial<sup>3</sup>.

Também refiro-me à técnica das autoridades administrativas independentes, em que os recursos extrajudiciais são julgados por agentes públicos que, apesar de serem nomeados diretamente por integrantes do primeiro escalão da Administração, exercem sua função com independência, não se encontrando subordinados a superiores, como ocorre nos “tribunais administrativos” ingleses, nas “comissões de recursos” na Suíça e nas “salas administrativas” na Áustria. (FROMONT, 2006)

***Em princípio, em um Estado de Direito, o contencioso administrativo deve ser confiado exclusivamente a uma jurisdição; no entanto, admite-se que o conflito seja previamente submetido à própria Administração Pública [...]***

No Brasil, as duas técnicas podem ser identificadas e, em respeito ao princípio da tutela judicial efetiva, são uma faculdade dos interessados que, quando exercida, não afastam a possibilidade da propositura simultânea de medidas jurisdicionais de urgência. O recurso perante uma autoridade administrativa superior, que não se confunde com a reclamação prévia (esta muitas vezes indispensável à própria constituição do direito subjetivo), está previsto na legislação brasileira de procedimento administrativo<sup>4</sup>. O recurso ante uma autoridade administrativa independente assemelha-se, por exem-

plo, àqueles interpostos junto ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais/CARF<sup>5</sup>, às agências reguladoras<sup>6</sup>, aos Tribunais de Contas<sup>7</sup> e, por que não, ao Conselho Nacional de Justiça/CNJ<sup>8</sup>.

## 3 A ORGANIZAÇÃO DA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA

A jurisdição administrativa propriamente dita, que é substancialmente independente da Administração, sujeita-se a uma organização que pode ser assim classificada: (1) jurisdição administrativa compreendendo funções consultivas e funções contenciosas, como na França<sup>9</sup>, Países Baixos<sup>10</sup>, Itália<sup>11</sup>, Grécia<sup>12</sup>, Bélgica<sup>13</sup> e Colômbia<sup>14</sup>, com os seus Conselhos de Estado no papel simultâneo de corte suprema e de órgão consultivo; (2) jurisdição administrativa constituindo uma ordem jurisdicional autônoma, com uma corte suprema específica de direito público, com funções unicamente contenciosas, como na Alemanha<sup>15</sup>, Áustria<sup>16</sup>, Suécia<sup>17</sup> e Portugal<sup>18</sup>; (3) jurisdição administrativa autônoma em 1º e 2º graus, porém sujeita a uma corte suprema única, não somente de direito público mas também de direito privado, como na Espa-

nha<sup>19</sup>, Suíça<sup>20</sup>, Hungria<sup>21</sup>, e México<sup>22</sup>; (4) jurisdição administrativa privada, também conhecida como “jurisdição una” ou “sistema monista”, que compreende direito público e direito privado, e eventualmente é dotada de órgãos especializados em jurisdição administrativa, típico dos sistemas de *common law*, como Inglaterra (ZILLER, 1993, p. 441), Irlanda (FROMONT, 2006), Dinamarca (ZILLER, 1993), mas também presentes na Argentina<sup>23</sup>, Chile<sup>24</sup>, Costa Rica<sup>25</sup>, Peru<sup>26</sup> e Venezuela<sup>27</sup>.

Curiosamente, o direito brasileiro conhece as quatro modalidades de or-

ganização da jurisdição administrativa. O que precedeu à República aproximava-se da jurisdição administrativa com funções consultivas e contenciosas, apesar de o Conselho de Estado do Império ter sido espelhado na primeira versão do Conselho de Estado francês, com uma “justiça retida” nas mãos do Imperador, sem funções verdadeiramente jurisdicionais ou delegadas. (PERLINGEIRO et al. 2009, p. 65).

Foi apenas com a Constituição de 1891 que o direito brasileiro conheceu a jurisdição administrativa, mas, a essa altura, com as características dos sistemas do *common law*, no âmbito de tribunais que transitavam tanto pelo direito público quanto pelo direito privado. Esse sistema de “jurisdição una”, hoje ainda predominante, contém certo nível de especialização em direito público, como ocorre nas “Varas de Fazenda Pública”, no primeiro grau de jurisdição, e as “Turmas” ou “Câmaras”, nas cortes de apelação<sup>28</sup>. No âmbito da Justiça Federal de 1º e 2º graus, que compreende uma jurisdição administrativa, incidindo sobre a Administração Pública federal<sup>29</sup>, pode-se dizer que o modelo se assemelha ao espanhol e suíço, sujeitando-se a uma corte suprema comum, que também opera o direito privado: o Superior Tribunal de Justiça/STJ<sup>30</sup>. Na justiça eleitoral, ao revés, tem-se um modelo rigorosamente igual ao alemão e português, com uma jurisdição administrativa autônoma e, no seu ápice, uma corte suprema específica: o Tribunal Superior Eleitoral/TSE<sup>31</sup>.

#### 4 O ALCANCE DA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA

Quanto ao alcance da justiça administrativa, primeiramente, devemos indagar sobre o principal papel dos seus princípios e normas específicas. Por que deveria o legislador cuidar de maneira diferente da organização dos tribunais responsáveis pela jurisdição administrativa? Por que deveria o legislador dispor de modo específico sobre o processo judicial das causas afetas à justiça administrativa?

***Aos agentes públicos e à estrutura judicial, que têm a missão de proteger direitos e interesses sujeitos à jurisdição administrativa, devem-se assegurar as prerrogativas inerentes à independência pessoal e institucional.***

Com efeito, a instituição de órgãos jurisdicionais especializados, compatível com uma concepção de jurisdição de qualidade, e a consagração de princípios e regras específicas de justiça administrativa que considerem, de um lado, a fragilidade do cidadão em relação à Administração e, de outro, a ponderação entre o interesse público e o privado, são medidas que objetivam – a um só tempo – assegurar uma tutela judicial efetiva à proteção dos direitos do cidadão e ao controle de legalidade da Administração Pública.

Então quais são, exatamente, as demandas que justificam uma justiça administrativa? Em regra, os sistemas na Europa e América Latina, para definir a competência da jurisdição administrativa, aplicam os seguintes critérios: (1) o das causas de direito administrativo, em que os conflitos podem envolver autoridades administrativas ou entes privados no exercício de fun-

ções públicas, como ocorre na França<sup>32</sup>, Espanha<sup>33</sup>, Portugal<sup>34</sup>, Grécia<sup>35</sup>, Costa Rica<sup>36</sup>, Peru, Venezuela<sup>37</sup>, Colômbia<sup>38</sup> e Argentina<sup>39</sup>; (2) o das causas relacionadas com os atos ou atuações administrativas, excluindo a responsabilidade civil ou os contratos administrativos, como na Alemanha<sup>40</sup>, Áustria (FROMONT, 2006, p. 147) e Suíça<sup>41</sup>; (3) o das causas restritas ao interesse legítimo, excluindo-se os direitos subjetivos, como na Itália<sup>42</sup> e Bélgica (FROMONT, 2006, p. 150); (4) o das causas de direito público ou privado, desde que haja interesse da Administração, típico dos sistemas de jurisdição una, como na Inglaterra, Irlanda, Noruega, Dinamarca (FROMONT, 2006, p. 152-156), Chile<sup>43</sup> e México<sup>44</sup>.

A respeito desse tema, o sistema brasileiro também se manifesta híbrido. Em geral, coerente com o seu sistema uno de jurisdição, prevalece o critério do interesse da Administração, independente da natureza pública ou privada da causa, a exemplo da competência das Varas de Fazenda Pública e da Justiça Federal, e da aplicação de normas processuais específicas, como do regime diferenciado da execução de sentenças contra a Administração (precatório judicial), dos prazos dilatados para a Administração defender-se etc<sup>45</sup>.

No entanto, encontra-se enraizado no direito brasileiro, quando se trata do procedimento judicial do mandado de segurança<sup>46</sup>, um critério análogo ao do sistema alemão, em que o interessado impugna atuações administrativas, ainda que decorrentes de entes privados no exercício de um poder público, mas a ele é vedada a pretensão de ressarcimento perante o mesmo juiz.

Aliás, o mandado de segurança brasileiro mereceria um capítulo à parte, haja vista a sua evidente crise de identidade: primeiro, porque inspirado nos *writs*, que hoje foram substituídos pela *claim for judicial review* (FROMONT, 2006, p. 191); segundo, por suas raízes no amparo mexicano (*juicio de amparo*), que é um procedimento de jurisdição notoriamente constitucional; terceiro, por suas indistintas características do recurso de excesso de poder francês, da época em que aquela medida se limitava à anulação do ato administrativo (FROMONT, 2006, p. 164-168); finalmente, porque se encontra atualmente inserido em um sistema processual e constitucional em que, independentemente do procedimento judicial eleito, qualquer interessado pode exercer qualquer pretensão contra a Administração.

#### 5 OS JUÍZES QUE EXERCEM JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA

Aos agentes públicos e à estrutura judicial, que têm a missão de proteger direitos e interesses sujeitos à jurisdição administrativa, devem-se assegurar as prerrogativas inerentes à independência pessoal e institucional. Dessa forma, os juízes devem ser inamovíveis e vitalícios, e sua remuneração, justa e adequada. A seleção, a carreira e a disciplina deles devem ser confiadas a um órgão que garanta sua independência, de modo a evitar uma estrutura judiciária vertical, com carreirismo e subordinação hierárquica entre os juízes (ZAFFARONI, 1995). Ademais, o ingresso no cargo – seja qual for o grau de jurisdição – deve se dar unicamente mediante um processo aberto, objetivo e transparente, fundamentado na qualificação técnica e na capacidade profissional do interessado.

Esses princípios, que constam do Código modelo de processos administrativos – judiciais e extrajudiciais – para Ibero-

América<sup>47</sup>, estão, em parte, concretizados na Constituição brasileira.

No direito brasileiro, a investidura no cargo de juiz de primeiro grau é facultada a todo cidadão que se submeta a concurso público de provas e títulos. Os juizes de primeiro grau ascendem ao segundo grau mediante promoção, pelo critério do merecimento ou da antiguidade, alternativamente, sendo-lhes exigido um aperfeiçoamento constante junto às escolas de magistratura. Parte dos cargos disponíveis na magistratura de segundo grau são ocupados por um critério político, a partir da indicação das entidades de classe (Ordem dos Advogados do Brasil/OAB e Ministério Público) e, posteriormente, dos tribunais, para nomeação final pelo chefe do Executivo.

No Superior Tribunal de Justiça, o critério é semelhante, porém, havendo, ainda, a chancela do Parlamento<sup>48</sup>. Não há, no Brasil, previsão de juiz leigo para o exercício de jurisdição administrativa, exceto no caso dos juizados especiais, mas que, embora haja permissivo constitucional, no art. 98, I e § 1º, a lei ainda não o prevê.

A Constituição de 1988, no seu art. 96, II, dotou os tribunais de um poder de autogoverno consistente na eleição de seus órgãos diretivos, elaboração de seus regimentos internos, organização de suas secretarias, de serviços auxiliares e os dos juízos que lhe forem vinculados, no provimento dos cargos de magistrados de carreira da respectiva jurisdição, bem como no provimento dos cargos necessários à administração da Justiça. A autonomia administrativa e financeira materializa-se também na outorga aos tribunais do poder de elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos com os demais poderes, em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Para afastar a possibilidade de dependência externa, a Constituição, no art. 95, estabelece proibições e prerrogativas aos juizes<sup>49</sup>, tais como: a vitaliciedade, que garante ao juiz permanecer no cargo até completar 70 anos de idade, salvo no caso de sentença condenatória transitada em julgado; a da inamobildade, que evita que o juiz seja removido para um outro órgão judicial, o que somente pode ocorrer por motivo de interesse público e decisão da maioria do tribunal

ou do Conselho Nacional de Justiça; e, finalmente, a irredutibilidade de vencimentos.

Porém, vem sendo bastante questionada a efetividade dessas prerrogativas da magistratura, institucionais e pessoais, como, por exemplo, em função da natureza do procedimento de constituição do orçamento, permite-se que o Poder Executivo acabe exercendo influência na concessão de recursos ao Judiciário, e que a irredutibilidade da remuneração seja apenas nominal, não assegurando a manutenção do valor real.

### *A presença do advogado, no âmbito da justiça administrativa, deve ser considerada um dever, e não um direito, inclusive para a Administração, que necessita se fazer representar por um profissional do Direito.*

Internamente, apesar de os juizes se sentirem plenamente independentes, não é ideal a solução de que os juizes de 2º grau detenham poderes disciplinar e de seleção em face daqueles de 1º grau (ZAFFARONI, 1995). Perante a sociedade, pode ficar a impressão de uma estrutura hierárquica e carreirista, pondo em dúvida a independência e imparcialidade, como a de um juiz de 1º grau para exercer jurisdição sobre a legalidade de atos administrativos do próprio Tribunal (2º grau) a que estiver vinculado ou mesmo decidir causas de interesse de seus membros.

#### **6 A NECESSIDADE DE ADVOGADO NA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA**

A presença do advogado, no âmbito da justiça administrativa, deve ser considerada um dever, e não um direito, inclusive para a Administração, que necessita se fazer representar por um profissional do Direito. A obrigatoriedade de advogado no âmbito da jurisdição administrativa deve se dar em função da complexidade das causas de direito público. Dessa maneira, tratando-se de um dever, àqueles que não detiverem recursos o Estado precisaria propiciar o benefício da assistência jurídica gratuita<sup>50</sup>.

No Brasil, apesar de ser facultativa a presença do advogado apenas nos juizados especiais, na prática, o interessado sempre tem ao seu alcance um assessor jurídico, ainda que seja um servidor do próprio Judiciário, e o sistema de gratui-

dade de justiça (advogado e despesas) tem funcionado com bastante eficácia e amplitude no âmbito da jurisdição administrativa<sup>51</sup>.

#### **7 AS PRETENSÕES ADMISSÍVEIS E A INTENSIDADE DO CONTROLE JURISDICCIONAL**

Quanto à sua extensão, a jurisdição administrativa deve ser plena, no sentido de ser capaz de realizar integralmente o direito subjetivo alegado e, portanto, corresponder, se necessário, a uma declaração, anulação, condenação de fazer,

não fazer, dar ou de pagar, inclusive mediante decisões judiciais de urgência e de execução forçada<sup>52</sup>.

Dessa plenitude da jurisdição dependem a tutela judicial efetiva e o Estado de Direito, encontrando-se superado o dogma de que o Judiciário não pode impor à Administração obrigações de fazer, aplicar multas punitivas ou coercitivas (*contempt of court civil e criminal*), ou mesmo expropriar ou penhorar bens públicos não essenciais<sup>53</sup>. A efetividade da jurisdição administrativa deve encontrar limites apenas em um interesse público, pontualmente alegado e comprovado, observando-se as garantias do devido processo legal, e mediante medidas compensatórias ao interessado.

Nesse ponto, o direito brasileiro evoluiu bastante. O Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente à jurisdição administrativa, autoriza que qualquer espécie de pretensão seja deduzida em face da Administração. Há previsão para medidas de urgência e de execução forçada, inclusive, quando estritamente necessário, para o pagamento de quantia em espécie, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal<sup>54</sup>.

A maior dificuldade, contudo, reside na praxe da Administração em insurgir-se contra medidas de força com a simples alegação de ofensa ao interesse público, por meio do expediente de "suspensão de liminar" ou de "suspensão de sentença", que não confere um contraditório propriamente<sup>55</sup>.

A exclusão de determinados atos públicos do controle jurisdicional continua presente na cultura de alguns sistemas, apesar de, no plano dogmático, não mais se sustentar uma categoria especial de atos que, ontologicamente em nada diferem dos demais emanados pela Administração (WOLFF et al, 2006, p. 247; ENTERRÍA, 1995, p. 70-78). É inegável que não passa de um mito a impossibilidade de controle jurisdicional do conteúdo político de atos públicos. A questão merece ser revisitada a partir dos princípios fundamentais de jurisdição administrativa, em paralelo com os de jurisdição constitucional.

**[...] um dos maiores desafios do direito administrativo contemporâneo é a falta de uniformidade das decisões administrativas em relação a interessados na mesma situação fática, alimentando a pluralidade de demandas repetitivas [...]**

No Brasil, o juiz “boca da lei” é, com efeito, um recurso de retórica (SADEK, 2011, p. 1-33). A reiterada judicialização das políticas públicas de saúde, afirmada pelas diversas esferas do Judiciário brasileiro, seja em nível constitucional, seja em nível administrativo, é um cabal exemplo de que nenhum ato emanado pelo poder público pode ser considerado imune à jurisdição<sup>56</sup>.

O controle jurisdicional das atuações administrativas deve alcançar, não apenas os aspectos de forma e de conteúdo do ato administrativo, mas também suas faculdades discricionárias quando ultrapassarem os limites autorizados por lei, desviarem-se de sua finalidade, ou ofenderem direitos fundamentais ou princípios, como os da igualdade, segurança jurídica, confiança legítima, proporcionalidade e razoabilidade<sup>57</sup>.

Nesse contexto, espera-se da Administração um comportamento sobretudo ético e condizente com o Estado de Direito, tendo como primazia o respeito aos direitos fundamentais, e que atue mediante obediência aos princípios de direito administrativo, dentre os quais destaco os seguintes:

### **7.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**

O princípio da legalidade visa à submissão da Administração ao direito, e a sua previsão nas leis de procedimento administrativo tende a reforçá-lo, conforme consta na lei peruana de procedimentos administrativos: *Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas*<sup>58</sup>.

Ademais, é bom frisar que a Administração deve zelar não apenas pela legalidade ou pela constitucionalidade, mas também pela convencionalidade, e, dessa forma, está autorizada a descumprir a lei ou a norma administrativa a que estiver vinculada se considerá-la anticonvencional ou inconstitucional, desde que, sem prejuízo do princípio da subordinação hierárquica, represente aos órgãos de controle competentes para a declaração de anticonvencionalidade ou de inconstitucionalidade<sup>59</sup>.

Contudo, entre nós, a despeito da falta de previsão legislativa ou constitucional expressas, impõe-se à Administração a

iniciativa de operacionalizar eficazmente o procedimento de representação, não sendo justificável omitir-se ou conformar-se com a lei inconstitucional ou anticonvencional, na espera de uma intervenção jurisdicional, nacional ou internacional.

A propósito da falta de lei nacional sobre o controle de convencionalidade, decidiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos: *En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. De tal manera, es necesario que las interpretaciones constitucionales y legislativas referidas a los criterios de competencia material y personal de la jurisdicción militar en México, se adecuen a los principios establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal, los cuales han sido reiterados en el presente caso. Bajo ese entendido, este Tribunal considera que no es necesario ordenar la modificación del contenido normativo que regula el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* (CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS, 2009)

### **7.2 PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE**

A doutrina brasileira tende a estabelecer uma identidade entre os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Segundo Bandeira de Mello, *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 surgir e entremostrear-se sob esta feição de desproporcionalidade do ato, salientando-se, destarte, as possibilidades de correção judicial arrimada neste fundamento. Sendo um aspecto específico do princípio da razoabilidade, compreende-se que sua matriz constitucional seja a mesma.* (MELLO, 2006, p. 107-108)

Apesar de ambos os princípios serem mencionados no art. 2º da Lei n. 9.784/98, somente o da proporcionalidade foi ali explicitado, encontrando-se disposto nos seguintes termos: *adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público* (art. 2º, VI). Note-se que o referido princípio, na legislação, vem relacionado com o “interesse público” e, naturalmente, será utilizado, ao lado dos princípios da igualdade, boa-fé e proteção da confiança legítima, quando do exercício de um poder administrativo discricionário.

### 7.3 PRINCÍPIO DA ISONOMIA

O Judiciário deve ser destinatário do princípio da isonomia, procurando tratar igualmente os jurisdicionados que se encontrarem na mesma situação fática. Com base nesta orientação, justificam-se determinados instrumentos processuais, tais como: as ações coletivas, as súmulas vinculantes e o processo exemplar, que também servem à ideia de um amplo acesso à justiça e à redução dos processos judiciais repetitivos ou das causas de massa. No entanto, cuidando-se de causas de direito público, em que esteja em jogo comportamento ou atuação administrativa de alcance geral, a isonomia que decorre da prestação jurisdicional é duplamente necessária, principalmente, em função do dever de igualdade a que sempre esteve vinculada a Administração Pública na esfera material e extrajudicial. (PERLINGEIRO, 2011, p. 429-441)

Não seria lógico que uma atuação administrativa originariamente dirigida à coletividade, uma vez judicializada, fosse oponente tão somente aos que se dispusessem demandar; o Judiciário não pode ser associado a uma exegese capaz de romper com o princípio da isonomia administrativa. Por outro lado, o princípio da igualdade a ser observado pela Administração não serve de justificativa para negar direitos subjetivos. Realmente, conceder a um cidadão um direito que também poderia ser estendido a todos os que estivessem na mesma situação, sem efetivamente estendê-lo, implode a ideia de igualdade. O erro, porém, está no fato de a Administração não estender esse benefício, e não no fato de o Judiciário reconhecer o direito<sup>60</sup>.

Na realidade, um dos maiores desafios do direito administrativo contemporâneo é a falta de uniformidade das decisões administrativas em relação a interessados na mesma situação fática, alimentando a pluralidade de demandas repetitivas, principalmente na esfera jurisdicional, com o potencial de abalar a segurança jurídica. Na Europa, em alguns sistemas nacionais, o princípio da igualdade tem encontrado dificuldades para ser aplicado às decisões administrativas, e a doutrina tampouco tem dedicado estudos sobre o tema<sup>61</sup>.

De acordo com o Código modelo de processos administrativos para Ibero-América, a isonomia da Adminis-

tração deve ser de modo que, quando a questão de fundo de uma pretensão individual estiver relacionada com os efeitos jurídicos de um comportamento administrativo de alcance geral, o desfecho do conflito deve passar a ser do interesse da coletividade destinatária daquele comportamento e, portanto, a solução deverá advir de uma decisão administrativa, única e com efeitos *erga omnes*<sup>62</sup>. Como reflexo direto, os acordos judiciais que envolvessem normas administrativas ou atuações de alcance geral, atingiriam necessariamente todos aqueles que se encontrassem na mesma situação fática, ainda que desses acordos não tenham participado<sup>63</sup>.

### 7.4 PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA CONFIANÇA LEGÍTIMA

A segurança jurídica deve operar como limite ao poder de autotutela da Administração. O desfazimento dos atos, das normas ou das decisões administrativas evitados de ilegalidade, mas que tenham produzido efeitos favoráveis aos administrados, depende de processo judicial prévio e deve ocorrer, em uma perspectiva objetiva, somente dentro de determinado prazo, salvo comprovada má-fé, ou, em uma perspectiva subjetiva, quando não implicar quebra de confiança do interessado na estabilidade do comportamento da Administração<sup>64</sup>.

### *No direito administrativo francês, o princípio da segurança jurídica está associado aos princípios da irretroatividade e do respeito aos direitos adquiridos (situações consolidadas legalmente).*

O princípio da confiança legítima, atrelado a uma dimensão subjetiva da boa-fé baseada nos direitos fundamentais, e derivado da segurança jurídica e do Estado de Direito, orienta a lei alemã segundo a qual *um ato administrativo inválido que concede ou que é condição de uma prestação pecuniária instantânea ou duradoura não pode ser desfeito por invalidade se o beneficiário confiou na estabilidade do ato administrativo, e a sua confiança, ponderado o interesse público no desfazimento, é digna de proteção; em regra, diz-se que a confiança é digna de proteção se o beneficiário consumiu as prestações concedidas ou se delas celebrou um negócio dispo-*

*sitivo, negócio que já não pode anular ou apenas o pode fazer em condições demasiado gravosas*<sup>65</sup>.

Fora tais casos, revogado o ato inválido e ponderado o interesse público, deve haver apuração dos danos sofridos em função da confiança na sua estabilidade<sup>66</sup>. Em ambas as hipóteses, afastam a noção de confiança: o dolo, a ameaça, a corrupção, o conhecimento da invalidade ou desconhecimento por culpa grave do interessado, a obtenção do ato com base em dados inexatos ou incompletos<sup>67</sup>. Por outro lado, a convalidação pelo transcurso do prazo de um ano da data do conhecimento da invalidade, é excepcionada apenas nos casos de dolo, de ameaça e de corrupção, sendo dispensáveis os demais aspectos da noção de confiança<sup>68</sup>.

Para Forsthoff (1958, p. 359-363), no direito alemão, há somente duas situações quanto ao desfazimento dos atos administrativos: cancelamento (invalidade de ato que gera apenas efeitos onerosos) e revogação (invalidade de ato que gera efeitos favoráveis). Em princípio, não cabe a "livre" revogação, exceto se o ato inválido for também antijurídico, como nos casos de dolo ou quando houver circunstância nova de fato e de direito.

No direito administrativo francês, o princípio da segurança jurídica está as-

sociado aos princípios da irretroatividade e do respeito aos direitos adquiridos (situações consolidadas legalmente). Caso haja modificação de uma situação estabilizada, porém ilegal, a Administração francesa concilia os princípios de segurança jurídica com a "obrigação de restabelecer uma situação conforme o direito" e, assim, a decisão administrativa constitutiva de "direitos" *contra legem* pode ser desfeita, mas desde que dentro de um prazo (FROMONT, 2006, p. 261-269). É a lógica objetiva do direito francês.

No direito britânico, a segurança jurídica está relacionada com a proteção das expectativas legítimas (*legitimate expect-*

tations), de modo que a Administração não deve induzir a erro o interessado, mas quanto a situações consolidadas ilegalmente, o direito inglês chega a ser mais severo do que o direito francês, jamais admitindo a possibilidade de direitos subjetivos *contra legem*. (Idem, p. 268). Contudo, o direito administrativo europeu, que influencia cada vez mais os sistemas nacionais europeus, realça o princípio da confiança legítima de origem alemã (SIRINELLI, 2011, p. 499).

Entre nós, contrariando parcialmente os dizeres da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (*a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos* [...]), a Lei n. 9.784/99 incorporou no direito brasileiro a matriz objetiva francesa da segurança jurídica, ao lado do subjetivismo alemão, com o princípio da confiança legítima, especialmente em dois pontos: (1) decadência de cinco anos do poder de anular atos administrativos com efeitos favoráveis, salvo comprovada má-fé; (2) possibilidade de convalidação de atos com defeitos que não acarretem lesão ao interesse público ou a terceiros.

A ausência de má-fé – que equivale à ausência de dolo –, associada ao decurso de prazo, justificam a convalidação de atos com efeitos favoráveis que sejam contrários à lei e rotulados como anuláveis (art. 54 da Lei n. 9.784/99: *O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé*). A regra é análoga a que consta da *VwVfG*, § 48, número 4.

Segundo o disposto no art. 55 da Lei n. 9.784/99 (*em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração*), a convalidação, a qualquer tempo, de atos ilegais depende da ausência da lesão a interesse público, que, vale dizer, não se confunde com o interesse da Administração.

## **O procedimento administrativo deve ser prévio, de modo a legitimar a elaboração – frise-se – de quaisquer atos administrativos individuais com efeitos pontuais e restritivos de direitos ou interesses.**

Todavia, apesar da lacuna, a convalidação deve limitar-se apenas quando necessária ao atendimento do interesse daqueles que dela se aproveitam em razão da confiança manifesta no Poder Público, evidenciada sempre que existirem sérias razões para acreditar-se na estabilidade do ato administrativo. Então, a regra passa a ter relação direta com o princípio da confiança legítima, a exemplo da *VwVfG*, § 48, números 2 e 3.

No que diz respeito à proteção dos direitos adquiridos como condição à revogação dos atos administrativos, no art. 53 da Lei n. 9.784/99, parece evidente que, em condições normais, a Administração não revoga atos lícitos que constituem direitos. Portanto, a norma somente teria sentido se a expressão “revogação” estivesse na perspectiva alemã, quanto ao desfazimento de atos inválidos com efeitos favoráveis, e os “direitos

adquiridos” fossem justamente os decorrentes desses efeitos favoráveis (FORSTHOFF, 1958, p. 359-363).

Também poderia o artigo supramencionado ser interpretado, como na jurisprudência francesa, a partir da existência de duas categorias de decisões administrativas: as que constituem direitos (por exemplo, as que autorizam vantagem pecuniária) e as que não criam direitos (como as decorrentes do poder de polícia). Apenas quanto a esta última os fatos supervenientes poderiam levar ao desfazimento do ato (FROMONT, 2006, p. 266).

Nesse contexto, penso ser admissível, no Brasil, a exegese segundo a qual, desde que não haja lesão a interesse público, deve-se resguardar os efeitos favoráveis e consumados de atos inválidos, bem como a reparação por perdas e danos, em razão da confiança depositada na Administração. Não havendo dolo e transcorrido o prazo de cinco anos, além de preservarem-se os efeitos consumados, convalida-se o ato administrativo ilegal.

### **7.5 PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO)**

O procedimento administrativo deve ser prévio, de modo a legitimar a elaboração – frise-se – de quaisquer atos administrativos individuais com efeitos pontuais e restritivos de direitos ou interesses. É importante assinalar que a possibilidade de um recurso administrativo com contraditório, *a posteriori*, impugnando o ato administrativo, não afasta o dever de um procedimento prévio à realização daquele mesmo ato; o procedimento administrativo é um dos elementos constitutivos do ato administrativo.

A propósito, o contraditório e a ampla defesa inerentes ao procedimento administrativo devem corresponder não somente ao direito de ser ouvido – tendo seu *Day in court* – ou de produzir provas, mas principalmente ao de obter uma decisão pública, fundamentada e que considere, principalmente, os argumentos de fato e de direito deduzidos pelas partes<sup>69</sup>. Nesse sentido, tem decidido o Supremo Tribunal Federal, sob a influência da jurisprudência do *Bundesverfassungsgericht*, de modo que o direito de defesa e de contraditório envolvem não apenas o direito de manifestação e o direito de informação, mas também o direito do indivíduo de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão jurisdicional<sup>70</sup>.

Mas o que aparenta ser óbvio desafia, até os dias de hoje, muitas resistências por parte da própria Administração Pública brasileira. Tomarei por exemplo dois casos paradigmáticos que se repetem com frequência nos tribunais: um referente a atos administrativos individuais, outro referente a atos administrativos gerais.

#### **7.5.1. O DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS**

O primeiro diz respeito ao desconto em folha de pagamento de servidores públicos, objetivando a restituição de valores pagos indevidamente, com fundamento na Lei 8.112/29<sup>71</sup>, sem que, contudo, seja-lhes assegurado o procedimento administrativo prévio.

A ideia de que a Administração Pública, para cobrança de dívidas, detém o poder de executar descontos na remuneração dos seus próprios servidores, sem observância às garantias do devido processo legal em sede jurisdicional, assim como afirma-

ções do tipo *o servidor público não tem direito adquirido a regime estatutário*<sup>72</sup> podem ser associadas ao resquício de uma concepção do final do século XIX, quanto à denominada “relações especiais de poder”, em que os servidores públicos, para satisfazerem suas pretensões decorrentes do vínculo que mantinham com o Estado, sujeitavam-se, sempre, a estatutos ou normas especiais contra as quais não operavam os direitos fundamentais, a reserva da lei e a segurança jurídica (MAURER, 2006, p. 195).

Essas relações especiais de direito público, constitucionalmente institucionalizadas, eram caracterizadas por uma ordem disciplinar estatutária própria, com força obrigatória unicamente interna, (MEYER, 1982, p. 170-171; FORSTHOFF, 1958, p. 201) fundadas e limitadas, tanto por imposição da lei, como nas relações do serviço militar obrigatório, quanto por vontade do próprio interessado, como nas relações dos funcionários públicos e dos militares de carreira.

Na ocasião, chegava-se a dizer que o professor podia, *sem rodeios, reter e encarcerar o estudante negligente* (JELLINEK apud MAURER, 2006, p. 195); o cidadão saía da sociedade e entrava na organização institucional do Estado (WOLFF et al. 2006, p. 111). Essa visão, à época atrelada a um Estado de Direito meramente formal, encontra-se hoje superada. Na Alemanha, a ruptura definitiva com a exegese de que as relações especiais de poder criavam espaços juridicamente livres se deu a partir da decisão do Tribunal Constitucional Federal, de 14 de março de 1972, na qual foi afirmado que os direitos fundamentais também valem para a efetivação de penas administrativas<sup>73</sup>.

É evidente que as pretensões de um servidor público, relacionadas exclusivamente com suas atribuições administrativas, são apenas aparentes, e os eventuais conflitos devem ser solucionados *interna corporis* pela própria Administração, inexistindo, nesses casos, um direito subjetivo propriamente dito. A Administração não tem direitos em face dela mesma e era esse o sentido do instituto “relação de poder especial”, associado a um âmbito interno e, com isso, considerado livre juridicamente.

Daí, a afirmação, acertada, de que o Judiciário não deve adentrar em questões

*interna corporis* da Administração; necessita respeitar os estatutos, regimentos, regulamentos que, por exemplo, dispõem sobre os critérios de escolha interna de um dirigente de uma universidade pública (autonomia universitária) ou mesmo de um tribunal, já que os efeitos de um conflito dessa natureza se esgotam internamente e, por lógico, não há direitos subjetivos a proteger judicialmente. O mesmo pode suceder em face da estrutura administrativa do Legislativo (eleição para comissões parlamentares etc.).

Contudo, se um servidor público alegar lesão a sua esfera patrimonial, a pretensão correspondente, mesmo quando oriunda diretamente do seu vínculo com a Administração, deve ser acobertada pelos direitos fundamentais. Ao contrário do que já se entendeu no passado, o servidor público não é objeto daquele “poder especial”, mas permanece como sujeito de direito (WOLFF et al., 2006, p. 494).

#### **7.5.2 O PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA ANTE AS DECISÕES DO TCU**

O segundo caso diz respeito ao procedimento administrativo prévio como condição das decisões emanadas pelos Tribunais de Contas.

Durante muitos anos, prevaleceu, no Brasil, o entendimento de que, em um procedimento administrativo perante um Tribunal de Contas, não haveria razão de assegurar o direito de defesa a eventuais interessados. Isso porque esse procedimento supunha-se voltado exclusivamente contra a Administração, sendo, portanto, um procedimento interno de controle de legalidade daquela. Se fosse o caso, esses interessados deveriam postular diretamente os seus direitos perante a Administração.

Entretanto, na realidade, a Administração, orientada pelo princípio da subordinação hierárquica, jamais seria capaz de contrariar o entendimento fixado pelo Tribunal de Contas, tornando-se, dessa maneira, o direito de defesa meramente protocolar, sem qualquer efeito prático.

No ano de 2007, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante 3, nos seguintes termos: *Nos procedimentos perante o Tribunal de Contas da União, asseguram-se o contraditório e ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato*

*administrativo que beneficie o interessado[...]*<sup>74</sup>. Porém, o próprio Tribunal de Contas da União, ao interpretar essa súmula, decidiu que *não cabe ao TCU a instauração de contraditório a todos os atingidos em determinações genéricas do Tribunal – expedidas no exercício de sua competência constitucional de exigir dos jurisdicionados o exato cumprimento da lei –, pois de conteúdo apenas objetivo, sem apreciar situações concretas e subjetivas, portanto, sem a presença do sujeito passivo determinado*<sup>75</sup>.

Como já mencionado, qualquer procedimento administrativo deverá ser dotado de ampla defesa e contraditório, com escopo de legitimar a formação de atos que venham a repercutir no âmbito particular dos interessados. No entanto, de fato, em razão da própria essência do procedimento administrativo, são apenas os atos e decisões administrativos individuais que comportam o exercício prévio do direito de defesa. Há de se reconhecer que, quando se fala na constituição de atos gerais, concretos ou abstratos, ou de atos individuais quanto aos seus efeitos gerais, o procedimento administrativo proporcionará o chamado “contraditório diferido ou postergado”.

Nesses casos, devido à impossibilidade de se intimar cada particular envolvido para que defenda seu interesse, tal diligência é substituída por uma consulta popular ou por uma audiência pública, as quais estão previstas na legislação brasileira, nos arts. 31 e 32 da Lei n. 9.784/1999, encontrando correspondência também em ordenamentos jurídicos de outros países latino-americanos, a exemplo da Costa Rica, Peru, México e Venezuela<sup>76</sup>.

Ademais, deve-se destacar que será garantida posteriormente ao interessado a faculdade de iniciar um novo procedimento administrativo com total possibilidade de defesa, visando afastar os efeitos individuais do ato geral oriundo do procedimento administrativo anterior, no qual foi representado pelas entidades que puderam participar das audiências e consultas públicas.

Lembre-se, finalmente, de que as questões de interesse geral não podem ser decididas por autoridade administrativa de grau inferior àquela que deu causa ao conflito. A competência recairá sobre a autoridade que detiver o poder



de autotutela sobre a questão de fundo deduzida pelos interessados. Dessa forma, caso a pretensão implique a declaração de invalidade ou ilegalidade de um ato administrativo, somente a própria autoridade administrativa competente para anular o ato ou um superior dela poderá julgar o procedimento, sob pena de configurar desrespeito ou insubordinação administrativa.

Portanto, devem os tribunais de contas abster-se de delegar, sempre, à Administração o processamento da ampla defesa e do contraditório, e passar a admitir, eles mesmos, os procedimentos administrativos destinados à impugnação individual de suas decisões, em que a questão de fundo seja de interesse geral, de modo a assegurar a plenitude das garantias do devido processo legal, com a ressalva ainda de que os efeitos favoráveis da solução final são necessariamente estendidos a todos os que estiverem na mesma situação fática<sup>77</sup>.

## 8 A REALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA

Considero a justiça administrativa brasileira, sua estrutura orgânica, seus juízes, suas normas e princípios processuais, de um modo geral, coerentes com os princípios fundamentais da tutela judicial efetiva e do Estado de Direito. Não se afasta dessa avaliação a legislação brasileira de procedimento administrativo.

Todavia, é perceptível, na sociedade brasileira, a sensação de que direitos subjetivos não são respeitados pela Administração<sup>78</sup>, e de que o Judiciário é lento e incapaz de reagir à altura (MATSUURA, 2009). Na realidade, os dados estatísticos indicam que é crescente o número de conflitos envolvendo a Administração<sup>79</sup> e, que, de forma proporcional, vem aumentando o tempo de duração para conclusão de um processo judicial<sup>80</sup>, apesar de, paradoxalmente, as estruturas judiciárias crescerem, com igual aumento de despesas<sup>81</sup>. É um sintoma de que algo não funciona bem.

Com efeito, há uma distância ou defasagem temporal entre a legislação e a realidade da Administração Pública brasileira.

Tentei demonstrar que grande parte dos conflitos decorrem de uma resistência da Administração, às vezes por falta de conhecimento, em cumprir os princípios fundamentais que estão concretizados nas normas de procedimento administrativo, espinha dorsal do Direito Administrativo.

No Brasil, ainda hoje, após 15 anos da edição da Lei Geral de Procedimento Administrativo (Lei 9.784) e 25 anos da promulgação da Constituição, convive-se com uma Administração do tempo em que os atos administrativos eram ditados sem permitir a defesa e o contraditório prévios. O despreparo generalizado dos servidores públicos tornou-se notório, quando, semanas atrás, entrou em vigor a nova lei de acesso às informações. Os periódicos, inclusive do próprio governo, noticiavam a surpresa dos servidores públicos: *que lei de acesso é essa?* (BRUNO et al., 2012)

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse cenário de adversidades, com uma cultura e mentalidade no passado, consideraria precipitado e mesmo temerário, em um primeiro momento, aumentar o poder da Administração para solucionar contenciosos administrativos, restringindo ou admitindo o acesso à Justiça apenas em caráter subsidiário. Mas reconheço que — a médio prazo — o aperfeiçoamento das denominadas “autoridades administrativas independentes” é o caminho natural.

Portanto, precisamos, sim, de uma reforma, mas, por ora, não exatamente no Judiciário ou na legislação processual administrativa (judicial ou extrajudicial), mas inicialmente na própria Administração. Essa reforma deverá ser urgente e dizer respeito notadamente à qualificação e formação dos agentes públicos, quanto aos aspectos técnicos e principalmente éticos, combatendo igualmente a corrupção, e que leve a uma Administração eficiente, com credibilidade, e fortalecida como um verdadeiro terceiro Poder.

Necessitamos de uma reforma que leve a uma Administração que não se esconda atrás da legalidade estrita, delegando comodamente ao Judiciário o reconhecimento de direitos baseados na Constituição e nas Convenções Internacionais de Direitos Humanos. E, finalmente, necessitamos de uma reforma que leve a uma Administração comprometida com o Estado de Direito e que, sem encostar-se no Judiciário, tenha a iniciativa de assegurar os direitos fundamentais.

## NOTAS

- 1 O direito francês, o direito inglês e o direito alemão (FROMONT, 2006, p. 7).
- 2 Universidade Federal Fluminense/Núcleo de Ciências do Poder Judiciário, Projeto Acadêmico do Programa de Pós-Graduação Justiça Administrativa/PPGJA-UFF, Niterói, 2008.
- 3 *Verwaltungsgerichtsordnung/VwGO* (Código de Jurisdição Administrativa – Lei de 21 de janeiro de 1960), §§ 68, 80.
- 4 Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, art. 56.
- 5 Lei n. 11.941, de 27 de maio de 2009.
- 6 Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC (Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005); Agência Nacional de Águas – ANA (Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000); Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL (Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996); Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Bicomcombustíveis – ANP (Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997; Lei n. 9.990, de 21 de julho de 2000; Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010); Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (Lei n. 9.961, de 28 de janeiro de 2000); Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001); Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa (Lei n. 9.782, 26 de janeiro de 1999).
- 7 Tribunal de Contas da União – TCU (Lei n. 8.443, 16 de julho de 1992).
- 8 Lei n. 11.364, de 26 de outubro de 2006.
- 9 *Code de Justice Administrative* (Código de Justiça Administrativa), R. 122-15, R. 122-18, e R. 122-20.
- 10 *Wet van 9 maart 1962, op de Raad van State* (Lei de 9 de março de 1962, art. 1).
- 11 *Legge 27 aprile 1982, n. 186* (Lei 186, de 27 de abril de 1982).
- 12 *Νομοθετικού διατάγματος [N] 170/1973* (Decreto Legislativo 170/1973, modificado pelas Leis 702/1977 e 1470/1984, e codificado pelo Decreto 18/1989).
- 13 *Constitution Belge* (Constituição de 1993. Texto coordenado de 17 de fevereiro de 1994), art. 160; *Loi du 23 décembre 1946 – Loi du Conseil d’Etat de Belgique* (Lei de 23 de dezembro de 1946).
- 14 *Constitución Política de Colombia* (Constituição de 20 de julho de 1991), art. 237; *Ley n. 1.437*, de 18 de enero de 2011.
- 15 *Verwaltungsgerichtsordnung/VwGO* (Código de Jurisdição Administrativa – Lei de 21 de janeiro de 1960), §§ 49 e 50.
- 16 *Bundes-Verfassungsgesetz* (Constituição de 1º de outubro de 1920), art. 130, 1.
- 17 *Författning 1974* (Constituição de 1974. Aprovada em 1º de janeiro de 1975), art. 1º, Capítulo 11.
- 18 Constituição da República Portuguesa, de 2 de abril de 1976, art. 209, 1, b; Código de Processo nos Tribunais Administrativos (Lei n. 4-A, de 19 de fevereiro de 2003).
- 19 *Constitución Española*, de 29 de diciembre de 1978, art. 106, 1.
- 20 *Verfassung der Schweiz* (Constituição aprovada por referendo de 12 de março de 2000), art. 29 a, 191 e 191 b.
- 21 *Bíróági szervezet szóló 1997* (Lei de Organização Judiciária de 1997).
- 22 *Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos*, de 5 de febrero de 1917, art. 94; *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* (Última reforma publicada em 3 de junho de 2011).
- 23 *Constitución Nacional (Sanccionada por el congreso general constituyen-*

- te el 1º de mayo de 1853, reformada y concordada por la convencion nacional ad hoc el 25 de septiembre de 1860 y con las reformas de las convenciones de 1866, 1898, 1957 y 1994), art. 116.
- 24 *Código Organico de Tribunales* (Ley n. 7.421, de 15 de junio de 1943), art. 5º, 2.
- 25 *Constitucion Política de la Republica de Costa Rica de 1949 (Actualizada hasta Ley n. 8.365, del 15 de julio del 2003)*, arts. 152 e 153; *Ley Organica del Poder Judicial* (Ley n. 7.333/1993, modificada pela Ley n. 7.728, de 15 de diciembre de 1997).
- 26 *Constitucion Política del Peru de 1993*, art. 139.
- 27 *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999*, art. 259.
- 28 Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, art. 9, § 1º; Regimento Interno do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, art. 2, III, § 4, e art. 13 III; Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro, arts. 94, III, e 97.
- 29 Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, art. 109.
- 30 Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, art. 105.
- 31 Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, art. 118.
- 32 *Code de Justice Administrative* (Código de Justiça Administrativa), art. L. 211-1.
- 33 *Ley n. 23*, de 7 de julio de 1998, art. 1º, 1.
- 34 Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Lei n. 13, de 31 de janeiro de 2002), art. 4º; Código de Justiça Administrativa, art. L. 211-1.
- 35 *Σύνταγμα της Ελλάδας* (Constituição de 9 de junho de 1975), arts. 94 e 95; Πράξη 1406/1983 (Lei n. 1.406, de 1983).
- 36 *Código Procesal Contencioso-Administrativo* (Ley n. 8.508, de 1º de enero de 2008), art. 1º.
- 37 *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999*, art. 259.
- 38 *Ley n. 1.437*, de 18 de enero de 2011, art. 2º.
- 39 *Ley Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires* (Ley n. 12.008, de 1º de junio de 1999), art. 1º.
- 40 *Verwaltungsgerichtsordnung/VwGO* (Código de Jurisdição Administrativa – Lei de 21 de janeiro de 1960), § 40.
- 41 *Bundesgerichtsgesetz, BGG* (Lei de 17 de junho de 2005); *Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren* (Lei de 20 de dezembro de 1968), art. 5º.
- 42 *Costituzione della Repubblica Italiana*, de 27 de dicembre de 1947, art. 103.
- 43 *Código Organico de Tribunales* (Ley n. 7.421, de 15 de junio de 1943), art. 48.
- 44 *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* (Última reforma publicada em 3 de junho de 2011), art. 14.
- 45 Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, arts. 100 e 109; Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), arts. 191 e 730.
- 46 Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009.
- 47 *Código Modelo de Processos Administrativos – Judicial e Extrajudicial – para Ibero-América*, arts. 26, 27, 28 e 29 (INSTITUTO IBERO-AMERICANO..., 2012).
- 48 Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, art. 104.
- 49 Aos juizes aplicam-se as seguintes vedações: I- exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério; II- a percepção, a qualquer título ou pretexto, de custas ou participação em processo, bem como o recebimento de auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas; III- a participação em atividade político-partidária; IV- o exercício de advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por exoneração ou aposentadoria.
- 50 Código modelo de processos administrativos – judicial e extrajudicial – para Ibero-América, arts. 32, 33 e 34 (INSTITUTO IBERO-AMERICANO..., 2012)
- 51 Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, art. 5º, LXXIV; Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950.
- 52 Código modelo de processos administrativos– judicial e extrajudicial – para Ibero-América, Exposição de Motivos (INSTITUTO IBERO-AMERICANO..., 2012).
- 53 Código modelo de processos administrativos– judicial e extrajudicial – para Ibero-América, Exposição de Motivos (INSTITUTO IBERO-AMERICANO..., 2012).
- 54 Supremo Tribunal Federal. *AI 59.7182*. 2ª Turma, Relator min. Cezar Peluzo, DJ 6.11.2006 STF, 2a T, AI 597182, Rel. Min. Cezar Peluzo, DJ. 6.11.2006.
- 55 Lei 8.437, de 30 de junho de 1992, art. 4º.
- 56 Supremo Tribunal Federal. SL 47 AgR. Pleno, Relator min. Gilmar Mendes, j. 17.3.2010, DJ 30.4.2010.
- 57 *Código Modelo de Processos Administrativos – Judicial e Extrajudicial – para Ibero-América*, op. cit., art. 25. (INSTITUTO IBERO-AMERICANO..., 2012)
- 58 PERU. *Ley del Procedimiento Administrativo General* (Lei n. 27.444, de 10 de abril de 2001), art. IV, 1.1. Lei 27.444/2001.
- 59 Henrique Savonitti Miranda aponta a controvérsia doutrinária no Brasil sobre a possibilidade da Administração, recusar-se, puramente, a cumprir leis ou atos normativos inconstitucionais. A favor: Carlos Maximiliano; Francisco Campos; José Celso de Mello Filho; Caio Tácito; Manoel Gonçalves Ferreira Filho; Miguel Reale; Hely Lopes Meirelles. Contra: Celso Antônio Bandeira de Mello; Gilmar Ferreira Mendes; Zeno Veloso (MIRANDA, 2004). Penso, no entanto, que não há controvérsias quanto à possibilidade de representação pela inconstitucionalidade junto ao órgão competente para demandar pela inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal
- 60 Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *AG 201102010109190*. 5ª Turma. Relator juiz Ricardo Perlingeiro, E-DJF2R 13.2.2012.
- 61 *L'existence du principe d'égalité dans le droit administratif ne fait l'objet d'aucune hésitation dans les divers pays étudiés. Certes le droit britannique a longtemps préféré parler de rationalité et de cohérence plutôt que d'égalité, même si les solutions concrètes étaient pratiquement les mêmes; mais depuis une vingtaine d'années, le principe d'égalité est ouvertement appliqué par le juge britannique.* (FROMONT, 2006, p. 253-256).
- 62 Código modelo de processos administrativos – judicial e extrajudicial – para Ibero-América, art. 5 (INSTITUTO IBERO-AMERICANO..., 2012).
- 63 Código modelo de processos administrativos – judicial e extrajudicial – para Ibero-América, art. 72, II. (INSTITUTO IBERO-AMERICANO..., 2012).
- 64 Código modelo de processos administrativos – judicial e extrajudicial – para Ibero-América, arts. 19 e 20 (INSTITUTO IBERO-AMERICANO..., 2012).
- 65 *Verwaltungsverfahrensgesetz/VwVfG* (Código Alemão de Procedimentos Administrativos, de 25 de maio de 1976), § 48, número 2.
- 66 *Verwaltungsverfahrensgesetz/VwVfG* (Código Alemão de Procedimentos Administrativos, de 25 de maio de 1976), § 48, número 3.
- 67 *Verwaltungsverfahrensgesetz/VwVfG* (Código Alemão de Procedimentos Administrativos, de 25 de maio de 1976), § 48, número 2, pontos 1, 2 e 3; número 3, segunda frase.
- 68 *Verwaltungsverfahrensgesetz/VwVfG* (Código Alemão de Procedimentos Administrativos, de 25 de maio de 1976), § 48, número 4.
- 69 Código modelo de processos administrativos – judicial e extrajudicial – para Ibero-América, Exposição de Motivos. (INSTITUTO IBERO-AMERICANO..., 2012).
- 70 Supremo Tribunal Federal. *MS 25.787-3/DF*. Relator min. Gilmar Mendes. Brasília, DF.
- 71 Lei n. 8.112, de 11 de novembro de 1990 (Redação dada pela Medida Provisória n. 2.225-45, de 4.9.2001), art. 46.
- 72 Cf. Supremo Tribunal Federal. *AI 64.1911*, *AgR*. 1ª Turma. Relator Min. Carmen Lúcia, j. 8.9.2009, DJe 1.10.2009; Supremo Tribunal Federal. *RE 116.683*. Relator Min. Celso de Mello, DJ 13.3.1993; Supremo Tribunal Federal. *AI 685-866-AgR*. Relator Min. Ricardo Lewandowski, DJe 22.5.2009.
- 73 *Bundesverfassungsgericht* (BVerfGE 33, 1) (Tribunal Constitucional Federal Alemão, art. 33,1).
- 74 Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante n. 3*. Sessão Plenária, 30 maio 2007. Brasília, DF, DJe n. 31 de 6.6.2007, p. 1.
- 75 Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2.553/2009*. Plenário. Relator min. José Jorge, DJ 4.11.2009.
- 76 BREWER-CARÍAS (2003, p. 98-99). Na França, a participação dos interessados na tomada de decisões de interesse coletivo tem sido um debate difícil, estando a cargo da Comissão Nacional do Debate Público, hoje com *status* de autoridade administrativa independente, a função de velar pelo fortalecimento da participação popular no procedimento de elaboração de projetos urbanísticos de repercussão econômica e ambientais (POCHARD, 2008. p. 85-86; FROMONT, op. cit., p. 220-221). A lei britânica foi a que mais investiu nos procedimentos públicos, por meio das audiências públicas: *Incontestablement, c'est le droit britannique qui a donné le plus d'importance aux procédures publiques qui sont appelées enquêtes publiques. Ce qui caractérise les enquêtes, c'est que celles-ci commencent par des mesures de publicité permettant à l'ensemble des personnes intéressées de prendre part aux audiences qui sont ensuite organisées de façon contradictoire selon un modèle quasi juridictionnel, mais qui ne portent en principe que sur la situation de fait du territoire concerné, ce qui permet ensuite à l'autorité administrative compétente de prendre en considération des objectifs qui dépassent le strict cadre territorial* (FROMONT, op. cit., p. 220
- 77 A exemplo do que consta do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (Aprovado pela Resolução Administrativa n. 15, de 15 de junho de 1993), nos arts. 161 e 281.
- 78 Conforme se depreende do estudo realizado pelo CNJ, *Justiça em Números*, as causas oriundas de relação jurídica de direito público, tendo como demandante ou demandado o Poder Público, representam maioria absoluta dos processos em tramitação no Judiciário. *Justiça em Números* é um sistema, conforme consta do sítio do CNJ <<http://www.cnj.jus.br/>>, que visa à ampliação do processo de conhecimento do Poder Judiciário

por meio da coleta e da sistematização de dados estatísticos e do cálculo de indicadores capazes de retratar o desempenho dos tribunais. No caso específico deste estudo, importa saber o perfil das demandas, buscando-se levantar a participação governamental nas demandas judiciais e a litigiosidade e a carga de trabalho, com a observância do quantitativo dos casos novos, a carga de trabalho do magistrado, a taxa de congestionamento da justiça, a taxa de recorribilidade externa e interna e a taxa de reforma da decisão. De acordo com os dados colhidos pelo CNJ no ano base de 2009, o Poder Público demandou na Justiça Federal, em 1º grau, um total de 3.458.831 (três milhões, quatrocentos e cinquenta e oito mil e oitocentos e trinta e um) casos novos. Nesse universo, incluem-se os cinco tribunais regionais federais e as ações propostas por União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, Estados, Distrito Federal, autarquias, fundações e empresas públicas estaduais e distritais, municípios, autarquias, fundações e empresas públicas municipais. O Poder Público foi demandado num total de 2.580.232 (dois milhões, quinhentos e oitenta mil, duzentas e trinta e duas) ações em 1º grau. Em 2º grau, demandou um total de 740.818 (setecentos e quarenta mil e oitocentos e dezoito ações) e foi demandado diretamente, em 2º grau, 676.966 (seiscentos e setenta e seis mil, novecentos e sessenta e seis) vezes. Na Justiça Estadual, o Poder Público, como demandante, alcançou o total de 4.126.159 ações, esclarecendo-se que, conforme consta no site, alguns Estados da Federação não possuíam os dados disponíveis, do que se conclui que o resultado real é superior ao afirmado. Nesse número, incluem-se 1º e 2º graus. Na Justiça Estadual, o total de 1.134.963 demandas foram ajuizadas contra o Poder Público no ano de 2009.

- 79 Referida afirmação pode ser comprovada em pesquisa realizada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça para identificar os 100 maiores litigantes dos tribunais estaduais, regionais federais e do trabalho. Restou demonstrado que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) responde por mais de um quinto dos processos em relação ao ranking total. O Setor Público Federal lidera em questões de litigância, com um total de 38,5%, seguido do Setor Público Estadual, percentual de 7,8%, e Municipal, 5,2%, perfazendo, os entes da Administração Pública, um total de 51,5%. Significa dizer que União, Estados, Municípios, suas autarquias e fundações, num total aproximado de 20 entes, (três) pessoas jurídicas de direito público e 15 pessoas jurídicas da administração indireta alcançam um maior número de demandas que os demais 80 maiores litigantes do país, incluído, nestes, todo o setor bancário e de telefonia. Dados disponíveis no site: <[http://www.cnj.br/iagens/pesquisa-judiciarias/pesquisas\\_litigantes-pdf](http://www.cnj.br/iagens/pesquisa-judiciarias/pesquisas_litigantes-pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2011 (DE MORAES, 2011).
- 80 [...] a 2ª instância da Justiça Federal, com destaque para o TRF da 1ª Região, nem mesmo com a melhoria de gestão vem conseguindo abreviar os prazos de julgamento dos processos. Ao contrário, esses prazos estão se estendendo, sendo uma prova irrefutável dessa constatação a estabilização ou aumento da taxa de congestionamento ao longo dos anos, conforme se vê a seguir:

TRIBUNAL	2004	2009
TRFs (média)	67,1%	67,1%
TRF da 1ª Região	69%	87,2%

Dados obtidos do site do CNJ e constantes na *Cartilha Novos Tribunais: uma questão de justiça*, organizada pela Associação dos Juizes Federais de Minas Gerais (Ajufe-MG), em novembro de 2010. (AJUFE-MG, 2010. p. 34). Taxa de congestionamento: número de processos que ingressaram no ano e que não foram julgados. (<<http://www.cnj.jus.br/>>). Registre-se que parte expressiva desse aumento se deve à mudança de metodologia adotada pelo CNJ, do ano 2008 para 2009, no que toca ao cálculo da taxa de congestionamento" (DE MORAES, 2011).

- 81 Desde 1989 a Justiça Federal de 1ª instância cresceu 470%, já estando presente em mais de 214 municípios. Por meio da Lei n. 12.011/2009, mais de 230 varas federais foram criadas, com instalação prevista para os anos 2010 a 2014, elevando esse crescimento para 606% e 273 municípios. (AJUFE – MG, 2010).

## REFERÊNCIAS

ALEMANHA. *Bundesverfassungsgerichts* (BverfGE). *BVerfGE 33, 1*. (Tribunal Constitucional Federal Alemão). *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* (BverfGE). Disponível em: <<http://sorniserv.unibe.ch:8080/tools/ainfo.exe?Command=ShowPrintVersion&Name=bv033001>>. Acesso em: 16 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO). Código de Jurisdição Administrativa. Lei de 21 de janeiro de 1960 (BGBl. I S. 17), modificada e promulgada novamente em 19 de março de 1991 (BGBl. I S. 686), atualizada com as alterações impostas pelo artigo 3º da Lei de 21 de dezembro de 2006 (BGBl. I S. 3316) e pelo artigo 13 da Lei de 12 de dezembro de 2007 (BGBl. I S. 2840). Disponível em: <<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwgo/gesamt.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

<<http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Verwaltungsverfahrengesetz* (VwVfG). Código alemão de procedimentos administrativos, de 25 de maio de 1976. Disponível em: <<http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

AJUFE-MG. ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DE MINAS GERAIS. *Cartilha Novos Tribunais: uma questão de justiça*. AJUFEMG: 2010.

ARGENTINA. *Constitución Nacional*. Sancionada por el congreso general constituyente el 1º de mayo de 1853, reformada y concordada por la convencion nacional ad hoc el 25 de septiembre de 1860 y con las reformas de las convenciones de 1866, 1898, 1957 y 1994. Disponível em: <<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/atribjudicial.php>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Ley Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires*. Ley n. 12.008 de 01 de junio de 1999. Disponível em: <<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12008.html>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DE MINAS GERAIS – AJUFEMG (Brasil). *Cartilha Novos Tribunais: uma questão de justiça*. Minas Gerais: AJUFEMG, 2010.

ÁUSTRIA. *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VG). Constituição de 1º de outubro de 1920. Disponível em: <<http://www.verfassungen.de/at/oesterreich20.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

BÉLGICA. *Constitution Belge*. Constituição de 1993. Texto coordenado de 17 de fevereiro de 1994. Disponível em: <[http://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](http://www.senate.be/doc/const_fr.html)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Loi du 23 décembre 1946 – Loi du Conseil d'Etat de Belgique*. Lei de 23 de dezembro de 1946. Disponível em: <<http://www.juradmin.eu/fr/members/pdf/belgique.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

BRASIL. *Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro*. Atualizado em 27 de abril de 2011. Disponível em: <[http://www.tjrj.jus.br/consultas/codirj\\_regimento\\_tjrj/codjerj\\_novo.pdf](http://www.tjrj.jus.br/consultas/codirj_regimento_tjrj/codjerj_novo.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Código de Processo Civil*. Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números. Dados colhidos no ano-base de 2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constitucao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1060compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1060compilada.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.112, de 11 de novembro de 1990*. Redação dada pela Medida Provisória n. 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.437, de 30 de junho de 1992*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8437.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8437.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.443, 16 de julho de 1992*. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9427cons.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.782, 26 de janeiro de 1999*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9782.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.961, de 28 de janeiro de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9961.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.990, de 21 de julho de 2000*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9990.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9990.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/L10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10233.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.364, de 26 de outubro de 2006*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11364.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11364.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.941, de 27 de maio de 2009*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L11941.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11941.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/L12016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12016.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Regimento interno*. Disponível em: <[http://www.dji.com.br/normas\\_inferiores/regimento\\_interno\\_e\\_sumula\\_stj/ristj\\_0008a0009.htm#Art.%209%BA](http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/ristj_0008a0009.htm#Art.%209%BA)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *AI 59.7182*. 2ª Turma. Relator min. Cezar Peluso. Brasília, DF. Publicado em: 6 nov. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=390282>>. Acesso em:



janeiro de 2002. Disponível em: <<http://portolegal.jurispro.net/ETAF.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997.

SADEK, Maria Teresa. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Orgs.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SCHMIDT-A MANN, E. Sobre el objeto del procedimiento administrativo en la dogmática administrativa alemana. In: VAZQUEZ, Javier Barnés (Org.). *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*. Madri: Civitas, 1993.

SIRINELLI, Jean. *Les transformations du droit administratif par le droit de l'Union Européenne*. Paris: LGDJ, 2011.

SUÉCIA. *Författning 1974*. Constituição de 1974. Aprovada em 1º de janeiro de 1975. Disponível em: <[http://www.servat.unibe.ch/icl/sw00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/sw00000_.html)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

SUIÇA. *Bundesgerichtsgesetz, BGG*. Lei de 17 de junho de 2005. Disponível em: <[http://www.admin.ch/d/sr/173\\_110/index.html](http://www.admin.ch/d/sr/173_110/index.html)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*. Lei de 20 de dezembro de 1968. Disponível em: <<http://www.admin.ch/d/sr/1/172.021.de.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Verfassung der Schweiz*. Constituição aprovada por referendo de 12 de março de 2000. Disponível em: <[http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html)>. Acesso em: 12 jul. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Núcleo de Ciências do Poder Judiciário. *Projeto Acadêmico do Programa de Pós-Graduação Justiça Administrativa-PPGJA-UFF*. Niterói, 2008.

VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999*. Disponível em: <<http://www.filosofia.org/cod/c1999ven.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. *Direito administrativo*. Tradução Antônio F. de Sousa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ZILLER, Jacques. *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*. Paris: Montchrestien, 1993.

Artigo recebido em 3/7/2012.

Artigo aprovado em 2/8/2012.