



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente:

Ministro José Antonio Dias Toffoli

Corregedor Nacional de Justiça:

Ministro Humberto Martins

Conselheiros:

Ministro Emmanoel Pereira
Luiz Fernando Tomasi Keppen
Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro
Rubens de Mendonça Canuto Neto
Candice Lavocat Galvão Jobim
Tânia Regina Silva Reckziegel
Flávia Moreira Guimarães Pessoa
Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva
Ivana Farina Navarrete Pena
André Luis Guimarães Godinho
Marcos Vinícius Jardim Rodrigues
Maria Tereza Uille Gomes
Henrique de Almeida Ávila

Secretário-Geral:

Carlos Vieira von Adamek

Diretor-Geral:

Johanness Eck

Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

Richard Pae Kim

Juizes Auxiliares

Carl Olav Smith

Dayse Starling Motta

Lívia Cristina Marques Peres

Revista CNJ / Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

- Vol. 1, n. 1 (2015) – Brasília, CNJ, 2015 –

Semestral

Até o v. 2, 2017, publicada anualmente.

e-ISSN 2525-4502

1. Direito – Periódicos I. Brasil, Conselho Nacional de Justiça.

2020

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP: 70070-600
Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

Estudo comparado: tribunais superiores do Brasil e da França

Fábio Luís Bossler

Resumo: O artigo faz um estudo comparativo a respeito dos tribunais superiores Brasileiros e franceses e objetiva investigar se é necessário ou conveniente implantar, no Brasil, o sistema dual francês de jurisdições. Para tanto, procura-se analisar os perfis dos judiciários Brasileiro e francês, e as estruturas e competências de cada uma de suas cortes superiores. Conclui-se que a complexidade e as diferenças dos dois sistemas indicam não ser recomendável qualquer mudança (aqui ou lá) nas estruturas existentes, mas pode-se aproveitar alguns institutos presentes no direito francês na realidade jurídica Brasileira.

Palavras-Chave: Poder Judiciário; Estudo comparado; Tribunais Superiores; Brasil; França.

Abstract: The article makes a comparative study about the Brazilian and French superior courts and aims to investigate if it is necessary or convenient to implement, in Brazil, the French dual system of jurisdictions. To this end, we seek to analyze the profiles of the Brazilian and French judiciaries, and the structures and competencies of each of their superior courts. It is concluded that the complexity and differences of the two systems indicate that any change (here or there) in the existing structures is not recommended, but some institutes present in French law can be used in the Brazilian legal reality.

Keywords: Judiciary; Comparative study; Superior Courts; Brazil; France.

Résumé: L'article présente une étude comparative sur les juridictions supérieures brésiliennes et Françaises et vise à déterminer s'il est nécessaire ou opportun de mettre en œuvre au Brésil le système dualiste Français. À cette fin, nous cherchons à analyser les profils des systèmes judiciaires brésilien et Français, ainsi que les structures et les compétences de chacune de leurs cours supérieures. Il est conclu que la complexité et les différences des deux systèmes indiquent que tout changement (ici ou là) des structures existantes n'est pas recommandé, mais que certains instituts de droit Français peuvent être utilisés dans la réalité juridique brésilienne.

Mots-clés: pouvoir judiciaire; Étude comparative; Tribunaux supérieurs; Le Brésil; France.

Introdução

Este trabalho é uma dissertação sobre o tema “Estudo comparado: tribunais superiores do Brasil e da França” e é apresentado após visitas realizadas, no Estado Francês, ao *Conseil d'Etat, à Haute autorité pour la transparence de la vie publique e ao Tribunal Administratif de Lyon*.

O objeto do trabalho é fazer um estudo comparado das Cortes Superiores jurisdicionais existentes no Brasil e na França — aquelas cujas competências atingem todo o território dos respectivos países — com a apresentação sucinta, primeiro, da composição, e competências de cada uma delas nos referidos Estados para, ao final, serem feitas reflexões sobre os dois sistemas e apresentadas as conclusões.

Esta dissertação é dividida em seis capítulos: primeiro são feitas breves considerações sobre a separação das funções estatais e os perfis dos judiciários Brasileiro e francês (capítulo 1). Em seguida é feita breve abordagem sobre o tema “competência jurisdicional” (capítulo 2). Depois são analisados os tribunais superiores Brasileiros (capítulo 3) e, em seguida, as cortes superiores francesas, com destaque para a *Cour de Cassation* e o *Conseil d'État* (capítulo 4). Por fim, são feitas reflexões a partir do estudo comparado das estruturas e competências dos tribunais superiores do Brasil e da França (capítulo 5) e

apresentadas as conclusões deste trabalho (capítulo 6).

1. Separação das funções estatais e os perfis do judiciário no Brasil e na França

Antes de adentrar na análise das organizações judiciárias Brasileira e francesa, importa tratar, mesmo que rapidamente, à guisa de introdução, a respeito da separação das funções estatais e o perfil do Judiciário em ambos os Estados.

Como já tivemos oportunidade de discurrir (BOSSLER, 2015, p. 42), com apoio em José Afonso da Silva (2011, p. 355), o Estado é detentor de um poder político uno, indivisível e indelegável, manifestação de sua soberania. Não deve concentrar esse poder, contudo, somente em uma pessoa ou órgão, para evitar que passe a ter domínio ilimitado.

Após longo período de trevas e absolutismo, Montesquieu (2010, pp. 168 a 186), em 1748, apresentou ao Mundo, na obra “O espírito das leis”, sua teoria da separação das funções do Estado como forma de limitar seu poder e garantir a liberdade dos cidadãos. Na sua visão, para evitar opressão e tirania, devem ser separadas e exercidas por diferentes pessoas funções de elaboração de leis, execução delas e julgamento dos conflitos.

Assim, deve haver três espécies de poderes em cada Estado: a) o Legislativo, que “faz leis para algum tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas”; b) o Executivo, que “faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne invasões”, além de “executar as resoluções públicas”; e o Judiciário, que “pune os crimes ou julga as demandas dos particulares” (MONTESQUIEU, 2010, pp. 169 e 170).

Essa visão da separação de poderes, contudo, levou, ao longo da história, a organizações dos poderes, em especial da função jurisdicional, de forma distintas no Brasil e na França.

Aqui, inspirado nas ideias dos “pais fundadores” dos Estados Unidos da América americanos (*Founding Fathers of the United States*) Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, elevou-se o Judiciário a um dos poderes do Estado Brasileiro, para garantir um sistema de harmonia entre os outros poderes (Executivo e Legislativo), por meio de controles recíprocos, com freios e contrapesos (*checks and balances*).

Na França, porém, a história revela que a Revolução do Século XVIII foi, em parte, também determinada pela desconfiança que pesava sobre os juízes da época, vistos, como assinala Dalmo de Abreu Dallari (1996, pp. 14 e 15), “como defensores do *ancien régime* pelo povo (para quem vendiam a prestação jurisdicional) e considerados perniciosos pelo governo (pois, para auferirem vantagens pessoais — recebimento de valores para a prestação jurisdicional), interferiam, com suas decisões, em assuntos do Executivo e do Legislativo)” (BOSSLER, 2015, p. 27).

Tais fatos implicaram, no período revolucionário, como leciona José Adércio Leite Sampaio (2007, p. 178), radicalizar a interpretação do princípio da separação de poderes, com supervalorização do Poder Legislativo, reconhecimento do Executivo como poder independente e na mera especialização da função judicial¹ (BOSSLER, 2015, p. 27).

No campo da administração pública, isso se refletiu também na recusa em submeter seus litígios à ordem judicial, pois se entendia, desde o Antigo Regime, que,

como explica Caroline Dal Poz Ezequiel (2016, p. 305) “as cortes de justiça [...] possuíam uma relação muito conflituosa com os reis, os quais entendiam que, ao julgarem demandas envolvendo a Administração real reverem suas decisões, os juízes enfraqueciam o seu poder, por descentralizá-lo”.

Assim, logo em agosto de 1790, leis proclamam a separação da ordem administrativa e da ordem judicial. O *Conseil d’État*, à frente das jurisdições administrativas, foi criado em 1799. A *Cour de Cassation*, mais alto tribunal da ordem judicial, na sua forma atual, apenas em 1947 (as instituições comparáveis que a precederam não tinham poder de interpretação da lei).

2. Competência jurisdicional

Feitas breves observações sobre o pensamento “montesquiano” quanto à separação das funções estatais e os perfis dos judiciários Brasileiro e francês, deve-se, agora, partir para a análise dos Tribunais Superiores inseridos na organização judiciária desses Estados, observada sua estrutura e a competência jurisdicional desses corpos judiciários. Antes, porém, algumas palavras sobre a expressão “competência jurisdicional”.

Ao tratar da competência em geral, doutrina J. J. Gomes Canotilho (2003, p. 543)²: “Por competência entender-se-á o poder de acção e de actuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucional ou legalmente incumbidos. A competência envolve, por conseguinte, a atribuição de determinadas tarefas bem como os meios de acção (“poderes”) necessários para a sua prossecução. Além disso, a competência delimita o quadro jurídico de actuação de uma unidade organizatória relativamente a outra”.

Em relação à competência jurisdicional, pode-se dizer que ela procura limitar o alcance da jurisdição de cada juiz ou tribunal, dividindo a massa de casos entre os diversos órgãos judiciais, de acordo com critérios variados, como a matéria a ser julgada, o local onde deva ser decidida, a qualificação das partes, o valor da causa, o recurso interposto etc.

A respeito, lecionam Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco:

¹ Dalmo de Abreu Dallari (1996, p. 16), em meados da década de 90, já afirmava que a Constituição da Va República utiliza a expressão “autoridade judiciária” em vez de “Poder Judiciário”, a indicar “que na França perdura uma herança histórica que não é favorável à equiparação do Judiciário aos demais poderes do Estado nem à independência real dos juízes”. Não houve mudança da locução utilizada para designação do Judiciário na Carta Política Francesa nas últimas reformas constitucionais.

² Trecho também citado em nossa dissertação de Mestrado (BOSSLER, 2015, p. 21).

Como são inúmeros os processos que podem ser instaurados em decorrência dos conflitos entre pessoas ou grupos surgidos em um país e múltiplos também os órgãos jurisdicionais, é facilmente compreensível a necessidade de distribuir esses processos entre esses órgãos. A jurisdição como expressão do poder estatal é uma só, não comportando divisões ou fragmentações. Cada juiz e cada tribunal são plenamente investidos de jurisdição, mas o exercício desta é distribuído, pela Constituição e pela lei ordinária, entre os muitos órgãos jurisdicionais. Cada qual então a exercerá dentro de determinados limites, ou seja, com referência a determinado grupo de litígios. Tal é a problemática central da competência, que se define como a quantidade de jurisdição cujo exercício é atribuído a cada órgão ou grupo de órgãos (Liebman). Nessa mesma ordem de ideias é clássica também a conceituação da competência como medida de jurisdição. Cada órgão só exerce esta na medida que lhe impõem as regras sobre competência. E assim a função jurisdicional, que é uma só e atribuída abstratamente a todos os órgãos integrantes do Poder Judiciário, passa por um processo gradativo de concretização, até chegar-se à determinação do juiz concretamente competente para determinado processo. (2015, pp. 266 e 267)

No mais, cumpre observar que, dado o objeto desta pesquisa, não serão analisados órgãos judiciais Brasileiros regionais ou locais ou de competência puramente administrativa, como o Conselho Nacional de Justiça e os Conselhos Superiores da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho. Também não será objeto de estudo unidades que não integrem o sistema jurisdicional (na França, de suas duas ordens), apesar de essenciais à administração da Justiça, como o Ministério Público e a advocacia, com exceção, no Estado Francês, do *Conseil Constitutionnel*, e do *Tribunal des Conflits* dada a importância dessas cortes para o estudo que se pretende realizar.

3. Tribunais superiores Brasileiros

3.1. Peculiaridades do judiciário Brasileiro

Inicialmente, pode-se destacar as seguintes peculiaridades do Poder Judiciário Brasileiro:

A) **Unidade de jurisdição:** no Brasil, foi adotado o modelo da unidade de jurisdição. Assim, todas essas técnicas de controle, todas as “jurisdições”, como pontua José Levi Mello do Ama-

ral Júnior (2009, p. 1174), “convergem para um mesmo órgão de cúpula, o Supremo Tribunal Federal”;

B) **Existência de “justiça comum” e “justiças especiais”:** apesar da unidade de jurisdição, há uma separação de competências entre a denominada “justiça comum”, que trata das matérias residuais, e as “justiças especializadas”, que tratam de assuntos específicos” de natureza trabalhista, eleitoral e militar da União;

C) **Tribunais superiores no mesmo nível hierárquico:** os quatro tribunais superiores abaixo do Supremo Tribunal encontram-se no mesmo nível hierárquico, sem relação de subordinação;

E) **Justiça comum federal e estaduais:** A “justiça comum” é subdividida em justiça federal (tribunais regionais federais e varas da justiça federal) e justiças estaduais (tribunais de justiça dos estados e varas estaduais);

F) **Possibilidade de criação de justiça militar especializada nos estados:** Preenchidas certas condições previstas na Constituição Federal, os estados podem criar suas próprias justiças militares locais (tribunais de justiça militares dos estados e conselhos de justiça militar estaduais);

G) **Existência de sistema de justiça especializado** para causas cíveis e fazendárias de menor complexidade e crimes de menor potencial ofensivo na justiça comum federal e estadual (colégios recursais estaduais e federais; juizados especiais estaduais e federais).

3.2. Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão máximo do Poder Judiciário Brasileiro. Situa-se, pois, no ápice da pirâmide da estrutura judicial pátria. É composto de onze ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (CF, art. 101). Ao tomarem posse, os ministros do STF adquirem vitaliciedade nos seus cargos (CF, art. 95, I), somente perdendo-os por decisão judicial transitada em julgado em processo penal por crime comum cuja competência para julgamento é do próprio Supremo Tribunal Federal ou em

(CF, art. 102, I, “b”) ou por decisão em processo por crime de responsabilidade julgado pelo Senado Federal Brasileiro (CF, art. 52, II)³.

Compete ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição Brasileira (CF, art. 102, “*caput*”). Sua competência, obviamente, se estende para todo o território Brasileiro.

Essa Alta Corte de Justiça, porém, não se limita, no exercício do seu mister, a realizar apenas um papel de tribunal constitucional nos moldes dos existentes em países europeus. O art. 102 da Constituição Federal apresenta extenso rol de competências do STF, que além de julgar as ações que visam o controle abstrato de constitucionalidade das leis e atos normativos (ação declaratória de constitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental), como as cortes constitucionais, tem, em relação a casos concretos, competências originárias (cíveis e criminais), inclusive para solucionar conflitos de competência que envolvam um ou mais tribunais superiores (cortes de sobreposição), recursais (ordinárias e extraordinárias), podendo reconhecer inconstitucionalidade de normas em casos concretos (como no sistema estadunidense de controle de constitucionalidade) e ainda o poder de aprovar súmulas com efeitos vinculantes aos demais órgãos do Poder Judiciário Brasileiro e à administração pública (CF, art. 103-A).

Joaquim Benedito Barbosa Gomes (1994, pp. 51 a 57) arrola as seguintes atribuições do STF: a) juiz de primeira e última instância; b) juiz constitucional; c) tribunal da federação; d) juiz administrativo; e) juiz penal; f) alta corte de justiça; g) tribunal de conflitos; h) juiz de execução; i) autoridade judicial não contenciosa; j) juiz de apelação; e, k) juiz extraordinário ou de cassação.

³ Como pontifica Alexandre de Moraes (2012, p. 530), no Brasil “os magistrados possuem constitucionalmente as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio [...], pois sua independência pressupõe um caráter externo, relativo aos órgãos ou entidades estranhas ao Poder Judiciário, e um caráter interno, ou seja, independência dos membros perante os órgãos ou entidades pertencentes à própria organização judiciária. Assim, o juiz somente poderá perder seu cargo por decisão judicial transitada em julgado. [...] O fato de os magistrados serem vitalícios permite-lhes certa liberdade de preocupações a respeito da aprovação pública, permitindo uma atuação mais técnica. Excepcionalmente, porém, a própria Constituição Federal prevê um abrandamento da vitaliciedade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal ao consagrar em seu art. 52 a competência privativa do Senado Federal para processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, nos crimes de responsabilidade. Trata-se de uma regra de responsabilização política dos membros da mais alta Corte Judiciária que praticam infrações político-administrativas atentatórias à Constituição Federal (*impeachment*)”.

3.3. As cortes de sobreposição Brasileiras

Como anteriormente exposto, apesar da estrutura do Poder Judiciário Brasileiro ser unipiramidal, há uma divisão de três “justiças” especializadas e uma “justiça” comum, cada uma com sua corte superior que funciona como órgão de sobreposição⁴ desses diversos ramos da justiça Brasileira: o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Superior Tribunal Militar (STM). Assim como o Supremo Tribunal Federal, todos esses tribunais superiores pátrios exercem competência em todo o território nacional.

3.4. A Justiça Comum Brasileira

A competência da justiça comum Brasileira é residual. Cabe-lhe o julgamento das causas que não sejam da competência das justiças especializadas mencionadas (do Trabalho, Eleitoral ou Militar).

Ocorre que a justiça comum no Brasil também é subdividida em justiça federal e justiça do estado. E, nas duas, ainda há juizados especiais que formam estruturas paralelas para julgamento de causas cíveis, previdenciárias ou contra a fazenda pública de menor valor e menos complexas bem como crimes de menor potencial ofensivo. A Constituição Federal ainda prevê a possibilidade de criação de Justiça Militar Estadual, o que também não deixa de ser outra especialização dentro da própria Justiça Comum Estadual.

A justiça federal é dividida em cinco regiões que correspondem a territórios de grupos de estados que formam a federação Brasileira, além do Distrito Federal. As regiões são separadas em seções judiciárias (uma por estado + Distrito Federal) e nelas há varas especializadas de competência geral ou especializadas. As normas insertas nos arts. 108 e 109 da Constituição Federal definem a competência da justiça federal.

Cada estado Brasileiro possui sua jus-

⁴ Conforme lição que apresentamos em nosso trabalho de mestrado sobre o Conselho Nacional de Justiça (BOSSLER, 2015, p. 195), mas também aplicável, *mutatis mutandis*, a esta pesquisa, a expressão “órgão de sobreposição” (em vez de “órgão de cúpula”) parece mais adequada para caracterizar os Tribunais Superiores mencionados, pois, enquanto o verbo “sobrepôr” significa “pôr em cima ou por cima de”, a indicar algo que está em posição mais elevada que outra coisa, o que não impede, porém, que esteja abaixo de terceiro elemento, “cúpula”, vocábulo também utilizado pela Arquitetura, para a Política significa “pessoa(s) que chefia(m) uma instituição, uma empresa = ADMINISTRAÇÃO” e “conjunto de pessoas que representam as autoridades máximas de uma instituição, um organismo, um país, etc.” (Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=sobreposicao>>. Acesso em: 30 jun. 2018. A expressão “órgão de cúpula”, no âmbito dessa investigação, quanto ao Poder Judiciário Brasileiro, caracteriza melhor o Supremo Tribunal Federal.

tiça estadual no âmbito de seus territórios, cuja competência é a mais residual de todas, pois as matérias que não forem da competência das justiças especializadas ou da justiça federal devem ser julgadas nos domínios das justiças estaduais. No primeiro grau de jurisdição, encontram-se as varas estaduais, titularizadas por juízes de direito, também com competências gerais ou especializadas locais (território de suas Comarcas), há varas de família e sucessões, criminais, de violência doméstica e familiar contra a mulher, da infância e da juventude, de registros públicos, e até de causas que envolvam a fazenda pública, apesar de não existir jurisdição de ordem administrativa no Brasil. No segundo grau de jurisdição, estão os tribunais de justiça estaduais. Seus membros são chamados desembargadores. Alguns tribunais de justiça, como em São Paulo, são integrados por centenas de desembargadores (em São Paulo são trezentos e sessenta), sendo divididos em sessões e câmaras especializadas, inclusive para causas de direito público.

O Superior Tribunal de Justiça é a corte de sobreposição da justiça comum, tanto da federal quanto das estaduais.

3.5. Superior Tribunal de Justiça

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) surgiu com a Constituição de 1988. Concluiu-se, na época, que havia necessidade de criação de uma corte superior distinta do extinto Tribunal Federal de Recursos, para organizar a justiça comum (federal e estaduais) da mesma forma das justiças especializadas eleitoral e do trabalho, que já contavam com seus tribunais superiores (TSE e TST), bem como descongestionar o Supremo Tribunal Federal, uma vez que as questões infraconstitucionais que até então chegavam à Alta Corte Brasileira passariam a ser dirigidas ao novo tribunal superior.

A nação Brasileira, assim, ganhou uma corte de sobreposição responsável pela unificação interpretativa do direito federal e nacional (TAVARES, 2012, pp. 147 e 148).

O STJ, autodenominado “Tribunal da Cidadania”, é composto de trinta e três ministros⁵, que, assim como acontece em relação ao Supremo Tribunal Federal, são nomeados pelo Presidente da República, dentre Brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, de notá-

⁵ A redação da norma insere no “caput” do art. 104 da Constituição Federal fala em “no mínimo” trinta e três Ministros, deixando aberta a possibilidade de, independentemente de emenda constitucional, ampliação da quantidade de integrantes do STJ.

vel saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. No entanto, ao contrário do STF, a nomeação dos membros do STJ é vinculada a determinadas origens estabelecidas na Lei Maior Brasileira. Um terço dos seus ministros deve ser escolhido dentre juízes dos tribunais regionais federais e um terço dentre desembargadores dos tribunais de justiça, indicados em lista tríplice elaborada pelo próprio tribunal. O terço restante dos ministros do STJ devem ser selecionados, em partes iguais, dentre advogados e membros do Ministério Público Federal, estadual, do Distrito Federal e dos territórios, alternadamente (CF, art. 104). Ao tomarem posse, os ministros do Superior Tribunal de Justiça adquirem vitaliciedade nos seus cargos (CF, art. 95, I), somente perdendo-os por decisão judicial transitada em julgado⁶.

Como afirmado, compete ao Superior Tribunal de Justiça, cuja jurisdição se estende para todo o território nacional, a uniformização da lei federal e nacional⁷ no Brasil. Para tanto, conforme dispõe o art. 105 da Constituição Federal, cabe-lhe, como o STF, julgar ações originárias (cíveis e criminais) e recursais (ordinárias e extraordinárias).

Pode-se destacar, dentre as diversas competências atribuídas ao Superior Tribunal de Justiça: a) julgamento de crimes

⁶ Em princípio, não há possibilidade de perda de cargo em processo de “*impeachment*” movido contra ministros do STJ. Porém, como um deles é indicado pelo referido tribunal para integrar o Conselho Nacional de Justiça como ministro corregedor, pode, nessa condição, perder seu cargo por decisão em processo por crime de responsabilidade julgado pelo Senado Federal Brasileiro (CF, art. 52, II, cc. art. 103-B, II e § 5º).

⁷ Como tivemos oportunidade de destacar em nossa Dissertação de Mestrado (BOSSLER, 2015, p. 57) a respeito da diferença entre lei federal e lei nacional no Brasil, transcrevemos elucidativo trecho constante da Dissertação de Mestrado apresentada por Douglas Camarinha Gonzales, sob a orientação da Professora Doutora Anna Cândida da Cunha Ferraz, à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo sob o título “Competência legislativa dos entes federados; conflitos e interpretação constitucional” (2011, pp. 20 a 21): “[...] a União é um ente federado tal como os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal, e não se confunde com a República Federativa do Brasil. Essa divisão torna-se mais clara quando à União legisla para seus servidores ou para sua polícia (federal). Contudo, a União também age em nome da Federação quando mantém relações com os Estados estrangeiros, assegura a defesa nacional ou decreta estado de sítio e a intervenção federal (art. 21, I, II e IV da CF). Justamente por essa dupla atribuição, Michel Temer observa que a União é uma figura de duas faces, que tanto age em nome próprio como em nome da Federação. Ora se manifesta por si, como pessoa jurídica de capacidade política, ora em nome do Estado Federal (TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. 10a ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1993, p. 77. Também nesse sentido, Cf. ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2009, p. 281). Daí o sentido de dizer que as leis federais alcançam somente a União (como quando legisla para seus servidores), ao passo que as leis nacionais alcançam toda a Federação (quando legisla em nome da Federação). Frise-se, pois, que quanto às normas firmadas pela União, a divisão entre normas ditas nacionais ou federais tem por base não o critério territorial de validade, mas sim o critério pessoal de validade da norma, consoante preconiza Hans Kelsen (KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. 2a ed. Tradução de Luís Recaséns Siches e Justino de Azcárate. Barcelona: Bosch, 1934, p. 435), ao pontuar que as normas provindas da União, embora tenham [ou possam ter] todas a mesma esfera territorial de validade, tendem a diferir quanto às suas esferas pessoais de validade. As normas nacionais apresentam validade pessoal para todos os entes federados; já as normas tidas como federais, vinculam somente a União, geralmente voltadas para seu corpo administrativo, como seus servidores ou sua própria regulação administrativa”.

comuns e de responsabilidade contra determinadas autoridades, inclusive de ramos da justiça especializada; b) julgamento de conflitos de competência entre juízes ou tribunais de diferentes ramos da Justiça Brasileira, exceto aqueles entre o próprio STJ e quaisquer tribunais, ou entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal, caso em que a competência será do Supremo Tribunal Federal; e, c) julgamento de recursos especial (recurso de feição extraordinária) para dirimir interpretações distintas da lei federal ou nacional feitas pelos tribunais de justiça dos estados ou pelos tribunais regionais federais.

Cabe ainda ao Superior Tribunal de Justiça, ante o disposto no art. 109, § 5º, da Constituição Federal, julgar os pedidos feitos pelo Procurador-Geral da República (PGR) para “federalização” de processos que tramitam nas justiças estaduais na hipótese de haver grave violação de direitos humanos e risco de descumprimento pelo Brasil de tratados internacionais sobre o tema (nesse caso, se acolhido o pedido, o inquérito policial ou o processo criminal se deslocada justiça estadual para a justiça federal).

3.6. Tribunal Superior do Trabalho

O Brasil conta com justiça especializada em questões trabalhistas, com competência para julgamento, em síntese, de ações decorrentes de relação de trabalho (CF, art. 114).

Essa justiça especializada trabalhista é organizada em três instâncias. No piso, há varas do trabalho espalhadas por diversas municípios ou grupos de municípios (comarcas) em todo o Brasil, com competência originária básica para ações trabalhistas individuais no âmbito do seu território (Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), art. 652).

Há, ainda, na segunda instância, vinte e quatro tribunais regionais do trabalho — TRTs (um em cada estado da federação, exceto em São Paulo, que tem dois TRTs e os estados de Pará e Amapá; Distrito Federal e Tocantins; Roraima e Amazonas; e, Acre e Rondônia — cada um desses grupos de estados divide o mesmo TRT), com competências recursais ordinárias em relação às varas do trabalho que a eles estejam vinculadas bem como competências originárias, em especial para julgamento de dissídios coletivos regionais (CLT, art. 678, 679 e 895, I).

Por fim, o órgão de sobreposição da justiça do trabalho Brasileira é o Tribunal Su-

perior do Trabalho (TST), composto de vinte e sete ministros, escolhidos dentre Brasileiros com mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal. Um quinto desses ministros será escolhido dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público do Trabalho com mais de dez anos de efetivo exercício. Quatro quintos serão selecionados dentre juízes dos tribunais regionais do trabalho, oriundos da magistratura da carreira, indicados pelo próprio Tribunal Superior. (CF, art. 111-A).

O TST também tem competências originárias e recursais, com destaque para o julgamento de dissídios coletivos que extrapolem a jurisdição dos TRTs (competência originária), de recursos ordinários de decisões proferidas no âmbito das competências originárias dos TRTs (competência recursal ordinária) e de recursos de revista (competência recursal extraordinária) (CLT, art. 896).

3.7. Tribunal Superior Eleitoral

Como ensinam Carlos Mário da Silva Veloso e Walber de Moura Agra (2012, p. 33), a justiça eleitoral foi criada no Brasil em 1932 (“fruto da Revolução de Trinta”), iluminada pelo exemplo do tribunal eleitoral tcheco idealizado por Kelsen em 1920, e “teve como um dos seus objetivos a moralização do procedimento eleitoral (na Primeira República era normal candidatos serem eleitos e terem sua diplomação negada pelo Poder Legislativo)”.

A justiça especializada eleitoral no Brasil visa, pois, garantir a legitimidade do processo eleitoral e o exercício do voto, pilares do Estado Democrático de Direito (BOS-SLER, 2015, p. 213).

Carlos Mário da Silva Veloso e Walber de Moura Agra (2012, p.35), com apoio em Olivar Coneglian (2003, pp. 57 a 74), apresentam as seguintes diferenças da justiça eleitoral Brasileira em relação aos outros ramos do Poder Judiciário pátrio:

- a) é constituída por membros emprestados;
- b) seus membros não são vitalícios, ou seja, são renovados periodicamente, essa renovação tem trazido benefícios bastantes para a justiça, visto que seus novos membros sempre agregam novos valores político-sociais;
- c) é uma forma de justiça

executiva, no sentido de que, além de julgar os recursos eleitorais, tem o dever de executar as eleições; d) sua jurisdição ocorre em bloco e em tempo único.

Nos moldes da justiça do trabalho, a justiça especializada eleitoral Brasileira também é organizada em três instâncias. Na instância inicial, temos os juízes eleitorais e as juntas eleitorais. Os primeiros, segundo o Código Eleitoral (CEI), têm, basicamente, na área territorial de suas respectivas zonas eleitorais, competência para: a) julgamento de crimes eleitorais e comuns, exceto os que forem da competência originária do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos tribunais regionais eleitorais (TREs); b) expedição de títulos eleitorais; e, c) adoção de providências para evitar ilícitos nas eleições (CEI, art. 35). Às juntas eleitorais, nas suas zonas eleitorais, compete, essencialmente: a) resolver as impugnações e demais incidentes verificados durante os trabalhos da contagem e da apuração de votos; expedir diploma aos candidatos eleitos para cargos municipais (CEI, art. 40).

Na segunda instância, há vinte e sete tribunais regionais eleitorais (um na capital de cada estado da federação Brasileira e um no Distrito Federal – CF, art. 120, “*caput*”), com competência territorial na área de cada um dos estados que compõem o Brasil e ainda um no Distrito Federal. Os TREs têm por incumbência, precipuamente, administrar as eleições nas unidades federadas mencionadas. Exercem, também, competências jurisdicionais “tradicionais” originárias (p. ex., julgar os crimes eleitorais cometidos por juízes eleitorais) e recursais ordinárias (p. ex., julgar os recursos interpostos para impugnar atos e decisões exaradas pelos juízes e juntas eleitorais) (CEI, arts. 29 e 30).

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é o órgão de sobreposição da Justiça Eleitoral Brasileira. É composto, conforme disposto no art. 119 da Constituição Federal, de (no mínimo) sete membros, sendo cinco deles escolhidos, mediante eleição, pelo voto secreto da seguinte forma: a) três juízes dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal; e, b) dois juízes dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça. Os outros dois juízes que integram o TSE são nomeados, pelo Presidente da República, dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal. Os cargos não são vitalícios⁸, sendo exercidos por período de dois anos,

com possibilidade de renovação pelo mesmo prazo.

O TSE, cuja precípua função é coordenar as eleições, como os demais tribunais superiores, também exerce competências jurisdicionais originárias (p. ex., julgar o registro e a cassação de registro de partidos políticos, dos seus diretórios nacionais e de candidatos à Presidência e vice-presidência da República), recursais ordinárias (julgar recursos ordinários movidos contra decisões proferidas pelos TREs quando versarem sobre expedição de diplomas nas eleições federais e estaduais ou quando denegarem *habeas corpus* ou mandado de segurança) e recursais extraordinárias (julgar recursos especiais interpostos contra decisões exaradas pelos TREs quando forem proferidas contra expressa disposição de lei ou quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais) (CEI, arts. 22 e 23).

3.8. Superior Tribunal Militar

Lembram José Levi Mello do Amaral Júnior e Ana Paula Zavarize Carvalhal (2013, p. 1504), que “ordens jurídicas estrangeiras, inclusive democráticas, costumam prever uma justiça militar”, citando exemplos de Angola, Peru, Equador, Bolívia, Chile, Uruguai, Espanha, Estados Unidos, África do Sul, Eslováquia, Inglaterra, Congo Brazaville, Colômbia, Nicarágua, Bélgica, Chipre, Eslovênia, Luxemburgo, Polônia, República Checa, Turquia, México, Paraguai e Espanha. Afirmam ainda que, na França e em Portugal, a justiça militar só existe em tempo de guerra.

No Brasil, em tempo de paz⁹, a justiça militar da União é composta pelo Superior Tribunal Militar (STM) e pelos conselhos de justiça militar, competindo-lhes processar e julgar os crimes militares previstos em lei (CF, art. 124). O Código Penal Militar define esses delitos.

Aos conselhos de justiça militar, formados por um juiz-auditor e quatro oficiais das forças armadas, cabe o julgamento em primeira instância na sua área territorial de competência.

O Superior Tribunal Militar é composto de quinze ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Fede-

⁸ É claro que os ministros oriundos do STF e do STJ têm vitaliciedade em razão dos cargos que ocupam nas suas origens.

⁹ O art. 89 da Lei nº 8.457/1992 dispõe que “na vigência do estado de guerra, são órgãos da Justiça Militar junto às forças em operações: I – os Conselhos Superiores de Justiça Militar; II – os Conselhos de Justiça Militar; III – os Juizes-Auditores”.

ral, sendo três dentre oficiais-generais da Marinha, quatro dentre oficiais-generais do Exército, três dentre oficiais-generais da Aeronáutica, todos da ativa e do posto mais elevado da carreira, e cinco dentre civis. Os ministros civis serão escolhidos pelo Presidente da República dentre Brasileiros maiores de trinta e cinco anos, sendo: a) três dentre advogados de notório saber jurídico e conduta ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional; b) dois, por escolha paritária, dentre juízes auditores e membros do Ministério Público da Justiça Militar (CF, art. 123). O STM tem competências originárias e recursais ordinárias (segundo grau de jurisdição) sobre todo o território nacional.

Pode-se destacar que incumbe-lhe julgar, originalmente, os oficiais gerais das Forças Armadas, nos crimes militares definidos em lei, bem como em sede recursal, as apelações e os recursos de decisões dos juízes de primeiro grau (Lei 8.457/1992, art. 6º).

4. Tribunais Superiores Franceses

4.1. Peculiaridades das instituições judiciárias francesas

De início, pode-se destacar as seguintes peculiaridades do Poder Judiciário Francês:

- A) **Dualidade de jurisdição:** na França, como exposto, foi adotado o modelo dual de jurisdição, com duas ordens de jurisdições, a judiciária e a administrativa, cada uma com seu órgão de cúpula (respectivamente, a *Cour de Cassation* e o *Conseil d'État*);
- B) **Existência de uma corte constitucional apartada da organização judiciária:** o *Conseil Constitutionnel*;
- C) **Existência de um tribunal para resolver conflitos entre as jurisdições judiciária e administrativa:** o *Tribunal des Conflits*;
- D) **Especializações da justiça somente nas cortes de níveis inferiores:** Nas superiores, apenas especializações setorializadas nas próprias cortes.

4.2. *Conseil Constitutionnel*

O controle de constitucionalidade na França segue o modelo europeu e, portanto, ao contrário do padrão estadunidense (e também do Brasileiro), é atribuído exclusi-

vamente a um órgão especializado e independente do Judiciário.

Assim, é mesmo incorreto incluir o *Conseil Constitutionnel* francês como uma das instituições judiciárias francesas.

No entanto, preferiu-se estudá-lo, ainda que de forma sucinta, nesta pesquisa, para possibilitar análise comparada com o Supremo Tribunal Federal Brasileiro.

Cumprir observar que o controle da constitucionalidade das leis demorou a chegar à França devido ao apego às ideias revolucionárias de 1789, em especial à da supremacia da lei, elaborada pelo Parlamento, e que, portanto “não poderia ser injusta ou inconstitucional” (MORAES, 2000, p. 137)¹⁰. Somente com a promulgação da Constituição da Va República¹¹, em 1958, criou-se *Conseil Constitutionnel*, órgão com poderes (ainda que inicialmente limitados¹²) de controle de constitucionalidade.

O *Conseil Constitutionnel* é composto por nove membros não vitalícios, nomeados pelo Presidente da República e pelos presidentes de cada uma das Casas parlamentares (Assembleia Nacional e Senado) por períodos de nove anos, observado que um terço do Conselho é substituído a cada três anos. O Presidente da República e os presidentes de cada uma das Casas parlamentares designam um membro do Conselho de três em três anos. Não pode haver recondução. Não há requisitos de idade ou qualificação profissional para a adesão ao *Conseil Constitutionnel*. Há, contudo, algumas incompatibilidades para o exercício do cargo (p. ex., posse em cargo eletivo). Além disso, enquanto durar o mandato, os membros do Conselho não podem ser nomeados para emprego no setor público nem receber promoção com base em critério de merecimento, se forem funcionários públicos.

Também compõe o *Conseil Constitutionnel* os ex-presidentes da República Francesa, considerados membros de direito, 10 Na Alemanha e na Itália, a memória do totalitarismo (nazista ou fascista) logo justificou, após o término da Segunda Guerra Mundial, na criação de tribunais constitucionais naqueles países.

¹¹ Conforme já mencionado em nossa dissertação de Mestrado (BOSSLER, 2015, p. 28, nota de rodapé 13), “com apoio em Maurice Duverger (1985, pp. 17 a 186) pode-se sintetizar cronologicamente os diversos sistemas políticos da França após o período revolucionário da seguinte forma: 1) Monarquia limitada (1789 a 1791); 2) Ia República (1792 a 1799); 3) Consulado e Primeiro Império (1799 a 1814); 4) Monarquias Semiparlamentares (Restauração e Monarquia de Julho) (1814 a 1848); IIa República (1848-1851); Segundo Império (1852-1870); IIIa República (1870-1940); Regimes Provisórios (Governo de Vichy e França Livre) (1940-1945); IVa República (1944-1958); e, Va República (1958 até nossos dias)”.

¹² Nesse sentido, confira-se Alexandre de Moraes (2000, pp. 137 e 138).

com cargos vitalícios. Eles, porém, não poderão tomar assento no Conselho se tiverem posições incompatíveis com o estatuto do órgão de membro do Conselho. Além disso, enquanto durar o mandato, os membros do Conselho não podem ser nomeados para emprego no setor público nem receber promoção com base na seleção, se forem funcionários públicos.

O *Conseil Constitutionnel* tem competência jurisdicional e consultiva. Quanto à primeira, exerce controle preventivo de constitucionalidade de atos normativos nas hipóteses previstas nos arts. 38, 46 e 61 da Constituição Francesa.

O Conselho Constitucional francês também exerce controle repressivo de constitucionalidade. Desde 2010, após a alteração normativa que introduziu o art. 61-1 na Constituição Francesa e o advento da *Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009*, pode definir se uma disposição legislativa já em vigor viola os direitos e liberdades garantidos na Constituição, a pedido do *Conseil d'État* ou da *Cour de Cassation*, devendo haver pedido de um litigante em uma demanda apresentada perante um desses tribunais. Tais casos são denominados de “*question prioritaire de constitutionnalité*” (QPC). Conforme prevê o art. 62 da Constituição Francesa, uma disposição declarada inconstitucional com base no art. 61-1 da Constituição Francesa é revogada a contar da publicação da decisão do *Conseil Constitutionnel* ou de uma data posterior fixada por essa decisão. O *Conseil Constitutionnel* determina as condições e limites nos quais os efeitos que a disposição produziu são susceptíveis de serem questionados (efeito modular da decisão de inconstitucionalidade).

Como na França adota-se um sistema de repartição de competências entre leis e regulamentos autônomos, o *Conseil Constitutionnel* também pode ser chamado a delinear a jurisdição entre os campos legais e regulamentares, podendo reclassificar uma disposição legislativa, ou seja, alterar por decreto uma disposição legislativa cujo conteúdo é de natureza regulamentar.

Desde a emenda à Constituição de 23 de julho de 2008, o *Conseil Constitutionnel* pode examinar se uma proposta de resolução foi apresentada de acordo com as condições estabelecidas por uma lei orgânica (Lei Complementar n° 2009-403, de 15 de abril de 2009).

O *Conseil Constitutionnel* também decide sobre a divisão de poderes entre o Estado e certos territórios ultramarinos (p. ex., Polinésia Francesa, Saint-Barthélemy e Saint-Martin).

Ainda no âmbito jurisdicional eleitoral, o *Conseil Constitutionnel* supervisiona a regularidade da eleição do Presidente da República e os referendos, proclamando seus resultados. Fiscaliza, também, a regularidade das eleições dos membros do parlamento, elegibilidades e situações de incompatibilidade, inclusive o financiamento das despesas eleitorais

Por fim, o *Conseil Constitutionnel* exerce competências consultivas, emitindo parecer se consultado pelo Chefe de Estado com relação à implementação das medidas excepcionais previstas no art. 16 da Constituição Francesa, e também em relação às decisões tomadas nesse âmbito. O referido dispositivo constitucional estabelece que

quando as instituições da República, a independência da Nação, a integridade de seu território ou o cumprimento de seus compromissos internacionais são ameaçados de forma séria e imediata e o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais é interrompido, o Presidente da República toma as medidas exigidas por essas circunstâncias, após consulta formal ao Primeiro-Ministro, os presidentes das assembleias e do *Conseil Constitutionnel*. Ele informa à Nação através de uma mensagem. Essas medidas devem ser inspiradas pelo desejo de garantir às autoridades públicas constitucionais, prontamente, os meios para cumprir sua missão¹³.

Além disso, o governo francês consulta o *Conseil Constitutionnel* sobre as disposições relativas à organização das contas para as eleições do Presidente da República e referendos. O Conselho francês também fornece informações sobre as eleições parlamentares e presidenciais anteriores bem como faz observações sobre as próximas eleições, com o objetivo de recomendar às autoridades públicas todas as medidas capazes de melhorar a condução dessas eleições¹⁴.

4.3. Tribunal des Conflits

A França, como visto, ao contrário do Brasil, adota o modelo de pluralidade de jurisdições.

Como ensina José Levi Mello do Amaral Júnior,

A pluralidade de jurisdições desconhece um único órgão de cúpula. As eventuais jurisdições especializadas havidas atuam de modo independente. Este modelo é próprio da Europa, inclusive nos países que adotam um tribunal constitucional (que é considerado uma jurisdição especializada ou, até mesmo, um novo Poder). (2009, pp. 1173 e 1174)

Já foi visto em tópicos anteriores, que, na França, há duas ordens de jurisdições: judiciária e administrativa. Também foi tratado, no item anterior, sobre o *Conseil Constitutionnel*, modelo de tribunal constitucional apartado das instituições judiciárias daquele país. Ocorre que, ante a dualidade de jurisdições, pode haver conflitos entre elas no julgamento das causas.

Assim, há na França o *Tribunal des Conflits*, composto por igual número de membros do *Conseil d'État* e da *Cour de Cassation*, cujas atribuições são: a) resolver os conflitos de jurisdição entre as ordens judiciárias e administrativas, evitando decisões finais conflitantes para o mesmo litígio; e, b) decidir ações de indenização intentadas em razão de duração total excessiva dos processos relativos à mesma controvérsia, em trâmite perante as distintas jurisdições ou até no próprio *Tribunal des Conflits*.

O Tribunal des conflits é organizado de forma estritamente paritária entre as ordens de jurisdições francesas. É composto por: a) quatro conselheiros de Estado eleitos pela Assembleia Geral do *Conseil d'État*; b) quatro magistrados da *Cour de Cassation* eleitos pelos seus pares; c) dois suplentes eleitos, um pela Assembleia Geral do *Conseil d'État* e outro pelos magistrados da *Cour de Cassation*.

Em caso de empate na votação, após deliberação adicional, o caso é examinado em formação ampliada, com eleição de mais dois conselheiros pela Assembleia Geral do *Conseil d'État* e outro dois magistrados pelos pares da *Cour de Cassation*.

Os membros titulares do *Tribunal des Conflits* escolhem, entre eles, por três anos, um presidente, sempre alternado entre aqueles oriundos do *Conseil d'État* e aqueles provenientes da *Cour de Cassation*¹⁵.

4.4. Cour de Cassation

Pontifica Roger Perrot (2017, p. 107)¹⁶

¹⁵ Disponível em: <<http://www.tribunal-conflits.fr/organisation-composition.html>>. Acesso em 30 jun. 2018.

¹⁶ No original: *L'ensemble des juridictions de l'ordre judiciaire se présente à la manière d'une pyramide ayant à son sommet*

que todas os órgãos da ordem judiciária francesa formam uma pirâmide que tem no seu cume a *Cour de Cassation*, cuja missão fundamental é padronizar a interpretação das regras de direito.

Por outro lado, entre os órgãos jurisdicionais sujeitos ao controle eventual da *Cour de Cassation*, pode ser feita a seguinte distinção: I) por um lado, os **tribunais cíveis, comerciais e sociais**, cuja missão é resolver disputas de interesse privado (em oposição às jurisdições criminais ou administrativas que decidem problemas de interesse geral); II) por outro lado, as **“jurisdições” repressivas**, também chamadas “jurisdições penais”, cujo papel é reprimir as infrações por meio da aplicação de uma pena (multa, prisão, reclusão).

No primeiro grupo temos: a) **tribunaux de grande instance** (competência local em matéria cível residual para causas cujo montante excede € 10.000 (dez mil euros), bem como competência em relação a determinadas matérias (direito de personalidade, direito da família, estado civil, nacionalidade, casamento, divórcio, parentesco, poder familiar, regimes matrimoniais e sucessões, recuperação judicial ou liquidação judicial de pessoas jurídicas de direito privado sem cunho comercial)); b) **tribunaux d'instance** (competência local em matéria cível residual para ações pessoais ou relativas a bens móveis cujo valor seja inferior a € 10.000 (dez mil euros), bem como competência em determinados assuntos bloqueio de remuneração, ações indenizatórias por difamação ou insultos, causas em razão de superendividamento de pessoas naturais etc.); c) **tribunaux de commerce** (compostos por comerciantes eleitos pelos seus pares para exercício da judicatura por tempo determinado, têm competência local limitada em matéria comercial (atos de comércio, litígios relativos a empresas comerciais, liquidação judicial e liquidação de empresas comerciais, prevenção de dificuldades — falência, etc.); d) **conseils de prud'hommes** (compostos por juízes eleitos por um mandato renovável de cinco anos, por sufrágio direto, com representação proporcional do colégio patronal e o do

la Cour de cassation, laquelle esta la juridiction suprême dont la mission fondamentale est d'uniformiser l'interprétation de la règle de droit. Parmi les juridictions ainsi soumises au contrôle de la Cour de cassation, on peut établir une nouvelle distinction entre: - d'une part, les juridictions civiles, commerciales et sociales, dont la mission est de statuer sur des litiges d'intérêt privé (et cela par opposition aux juridictions pénales ou administratives qui se prononcent sur des problèmes d'intérêt général). - d'autre part, les juridictions répressives, encore appelées juridictions pénales, qui ont pour rôle de réprimer les infractions au moyen d'une peine (amende, prison, réclusion).

colégio de empregados, têm competência local para conciliar e julgar litígios individuais decorrentes de contratos de emprego ou aprendizagem); e) **tribunaux paritaires des baux ruraux** (presididos por um juiz de instância assistido por quatro avaliadores, têm competência local para decidir disputas que surgem durante um contrato de arrendamento rural); f) **tribunal des affaires de sécurité sociale** (competência para julgar os litígios entre os órgãos do seguro social e seus usuários (contribuições, benefícios etc.)¹⁷); e, g) **cours d'appel** (segundo grau de jurisdição; possuem câmaras especializadas (**chambre sociale**) para julgar os recursos oriundos dos *conseils de prud'hommes*, dos *tribunaux paritaires des baux ruraux* e do *tribunal des affaires de sécurité sociale*).

Compõem o segundo grupo mencionado: a) **tribunaux de police** (competência em matéria de contravenções penais¹⁸); b) **tribunaux correctionnels** (competência em matéria de delitos penais¹⁹); c) **cours d'assises** (competência em matéria de crimes²⁰, são compostas por três juízes togados e seis jurados. Em caso de recurso contra decisão de uma *cour d'assises*, é formada outra *cour d'assises* para novo julgamento, com três juízes togados e nove jurados (é denominada *cour d'assises d'appel*); d) **judge des enfants, tribunaux pour enfants e cours d'assises des mineurs** (competência para julgar atos infracionais cometidos por menores de dezoito anos); e, e) **cours d'appel** (segundo grau de jurisdição; possuem câmaras especializadas (**chambres des appels correctionnels**) para julgar os recursos oriundos dos *tribunaux de police* e dos *tribunaux correctionnels*).

17 Na França, as questões securitárias técnicas médicas (invalidez, incapacidade, etc.) são da competência do **tribunal du contentieux de l'incapacité**, com recurso para a **cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail**.

18 As contravenções, na França, são infrações penais puníveis com uma multa não superior a € 1.500 em princípio e € 3.000 em caso de reincidência (artigos 131-12 e 13 do Código Penal Francês) ou uma sanção restritiva (art. 131-14 do Código Penal Francês: suspensão da carta de condução, retirada da licença de caça, confisco de uma coisa, proibição de emissão de cheques, etc.) (*Les contraventions, sont les infractions pénales punissables d'une amende n'excédant pas 1.500 € en principe et 3.000 € en cas de récidive (art. 131-12 et 13, C. pén.) ou d'une peine restrictive (art. 131-14, C. pén.: suspension du permis de conduire, retrait du permis de chasse, confiscation d'une chose, interdiction d'émettre des chèques, etc.)*) (PERROT, 2017, p. 151).

19 Os delitos, no país de Joana d'Arc, são as infrações penais para as quais é cominada pena de prisão por até dez anos, ou de multa de um dia ou de serviço comunitário, etc. (artigo 131-3, Código Penal Francês) (*Les délits sont les infractions pour lesquelles la peine encourue est une peine d'emprisonnement de dix ans au plus, ou encore une peine de jour-amende ou de travail d'intérêt général, etc. (art. 131-3, C. pén.)*) (PERROT, 2017, p. 151).

20 Crimes, na República Francesa, são as mais graves infrações punidas com pena de reclusão por tempo determinado ou perpétua (seção 131-1, Código Penal) (*Les crimes sont les infractions les plus graves punissables d'une peine de réclusion criminelle à temps ou à perpétuité (art. 131-1, C. pén.)*) (PERROT, 2017, p. 151).

Na ordem judiciária francesa, a *Cour de Cassation* exerce a mais alta jurisdição. Assim, também é chamada de "*Cour Suprême*".

Os processos de matérias civil, comercial, social ou penal são julgados em primeira e segunda instâncias nos órgãos judiciários mencionados, onde são examinadas as questões de fato e de direito. Das decisões de segunda instância pode haver recurso (extraordinário) para a *Cour de Cassation*. Sua função é unificar a jurisprudência, ou seja, garantir que a interpretação dos textos normativos seja a mesma em todo o território francês.

A *Cour de Cassation*, assim, não importa em uma terceira instância de jurisdição. Suas decisões não visam resolver os casos concretos, mas dizer se as regras de direito foram a eles corretamente aplicadas pelos órgãos judiciários inferiores. Logo, se a *Cour Suprême* francesa decidir o contrário, a decisão inferior é anulada para que outra seja prolatada.

Além disso, em razão de sua autoridade legal e moral (esta adquirida ao longo dos anos), o legislador confiou outras missões à *Cour de Cassation*, como, por exemplo, sua manifestação em procedimento consultivo de interpretação das leis, permitindo ao tribunal, sob certas condições, exercer a sua função unificadora da leitura da lei já não *a posteriori*, mas, antes dos julgamentos pelos órgãos jurisdicionais inferiores, os membros da *Cour de Cassation* também são chamados a integrar, mesmo fora do quadro de suas atribuições judiciais, várias organizações de crescente influência e importância no Estado francês (PERROT, 2017, pp. 176 a 178).

Compõem a *Cour de Cassation* (PERROT, 2017, pp. 190 a 192) o primeiro presidente (*premier président*), os presidentes de câmara (*présidents de chambre*), os conselheiros (*conseillers*), os conselheiros referendários (*conseillers référendaires*) e os auditores (*auditeurs*).

O primeiro presidente exerce atividades jurisdicionais e administrativas; decide a urgência de casos e conhece dos pedidos de assistência judiciária; administra a corte. Preside as assembleias plenárias, compostas por dezenove membros: pelo primeiro presidente, por todos os presidentes e decanos (*doyens*) das seis câmaras, bem como por um conselheiro de cada uma delas; preside também as câmaras mistas do tribunal, compostas, em regra, por até treze membros: pelo primeiro presidente, por todos os presidentes e decanos (*doyens*)

de até três câmaras, bem como por dois conselheiros de cada uma delas.

Importante dizer que as matérias apreciadas pelas assembleias plenárias são encaminhadas pelo primeiro presidente ou pelas câmaras. Pode ocorrer quando o caso apresenta uma questão de princípio. Deve sê-lo quando, após a anulação de um acórdão ou julgamento, a decisão da *Cour de Cassation*, for impugnada pelos mesmos fundamentos, ou quando o procurador-geral assim o exigir antes da abertura do processo.

A decisão de cassação feita em plenário, quanto às questões de direito, deve ser respeitada pelos demais órgãos jurisdicionais, já as câmaras mistas são formadas quando um caso trata de questão da competência de várias câmaras. Visa resolver as diferenças de jurisprudência entre as câmaras da *Cour de Cassation*.

Além das suas funções jurisdicionais e administrativas internas, o primeiro presidente, externamente, preside o *Conseil supérieur de la magistrature* e o *conseil d'administration de l'Ecole nationale de la magistrature*. Como “primeiro magistrado da França”, é também consultado por várias autoridades do Estado, em especial sobre anteprojetos de leis e decretos relativos ao processo perante a *Cour de Cassation*, além das principais reformas que afetam a justiça; também representa a magistratura durante as reuniões nacionais ou internacionais. Por fim, cumpre dizer que, nos últimos anos, o primeiro presidente tem se reunido como cada primeiro presidente das cortes inferiores para trocar experiências e reforçar laços, permitindo, inclusive, que a *Cour de Cassation* saiba a respeito de quais demandas irá analisar.

Os presidentes de câmara, em número de seis, presidem as audiências de suas respectivas câmaras. Na sua ausência, as audiências são comandadas pelo mais antigo conselheiro da câmara, chamado decano (*doyen*), ou, na sua falta, pelo mais antigo dos conselheiros presentes. Há seis câmaras na *Cour de Cassation*, cada uma com um presidente e diversos conselheiros²¹: três câmaras civis “*stricto sensu*”, uma câmara comercial, econômica e financeira, uma câmara social e uma câmara penal. O presidente de cada câmara atribui a

um número ímpar de conselheiros (três ou cinco), alternadamente, a solução dos recursos. Também são realizadas sessões plenárias nas câmaras quando houver possibilidade de a decisão a ser proferida modificar a jurisprudência ou em questões sensíveis.

Os conselheiros (juizes da *Cour de Cassation*) são nomeados por decreto do Presidente da República Francesa, por indicação do *Conseil supérieur de la magistrature* dentre magistrados da ordem judicial, além de professores de direito ou advogados ou, ainda, conselheiros de serviço extraordinários (nomeados por oito anos, devido à sua experiência profissional). Os conselheiros também são designados pelo primeiro presidente para participar de diferentes comissões e instituições.

Os conselheiros referendários, cujos cargos foram inicialmente criados em 1967 para acelerar os julgamentos, são escolhidos dentre os juizes relativamente jovens dos tribunais inferiores, para exercer atividades na *Cour Suprême* por um período não superior a dez anos. Deliberam nos casos em que são relatores e naqueles em que são chamados a participar do julgamento em razão de ocasional falta de quórum de *conseillers* na câmara. Nos demais casos, têm apenas voz consultiva durante as deliberações.

Os auditores são jovens magistrados, de menor hierarquia que os *conseillers référendaires*, responsáveis por atividades administrativas de apoio às decisões, como documentação, realização de pesquisa e estudos e elaboração de relatórios.

4.5. *Conseil D'état*

Feito rápido giro sobre o *Conseil Constitutionnel*, o *Tribunal des Conflits* e a *Cour de cassation*, importa agora tratar, ainda no âmbito dos tribunais superiores franceses, do *Conseil d'État*.

A respeito, cumpre primeiro trazer à baila a lição de Caroline Dal Poz Ezequiel sobre a divisão de competências entre as duas ordens de jurisdição francesas:

A repartição de competência entre as ordens jurisdicionais administrativa e judicial não foi previamente estabelecida pelo legislador francês; é na verdade fruto empírico da jurisprudência das cortes superiores daquele país. Dessa forma, ante a ausência de um texto legal geral, a competência da jurisdição administrativa passou - e ainda passa - por momentos de alargamento e retração, sendo que os próprios autores que se dedicam a defini-la entendem que

²¹ Em contagem realizada no sítio eletrônico da *Cour de Cassation*, constatou-se o seguinte número de conselheiros por câmara, afóra seus presidentes, decanos e conselheiros referendários: a) primeira câmara civil: quatorze conselheiros; b) segunda câmara civil: quatorze conselheiros; c) terceira câmara civil: treze conselheiros; d) câmara comercial, econômica e financeira: quinze conselheiros; e) câmara social: dezessete conselheiros; e, f) câmara penal: vinte e quatro conselheiros. Disponível em <https://www.courdecassation.fr/institution_1/composition_56/>. Acesso em 30 jun. 2018.

tal tarefa é bastante complicada. (2016, pp. 309 a 310)

Apesar disso, conforme também discorre (EZEQUIEL, 2016, pp. 310 a 311), pode-se definir algumas orientações para fixação da competência da jurisdição da ordem administrativa francesa, observada a regra geral “de que a jurisdição administrativa é competente para julgar as demandas que envolvam a atividade administrativa das pessoas jurídicas de direito público francesas”: a) anulação e revisão de atos administrativos; b) julgamento de causas que tratam das atividades administrativas das pessoas jurídicas de direito público francesas²²; e, c) julgamento de casos que versem sobre a organização do serviço público judiciário²³.

A ordem administrativa francesa é formada, em sua base, por quarenta e dois *tribunaux administratifs*²⁴; também é composta, em nível intermediário, por oito *cours administratives d'appel*²⁵; e o seu órgão de cúpula é o *Conseil d'État*²⁶.

Os *tribunaux administratifs* foram criados em 1953. Têm competência de direito administrativo comum em primeira instância, em especial para casos de impugnação de um ato administrativo ou de uma ação por danos contra os serviços públicos. É para eles que os demandantes devem primeiro se dirigir²⁷. Além disso, também atuam como órgãos opinativos de questões jurídicas para os *préfets* de sua jurisdição (EZEQUIEL, 2016, p. 312).

As *cours administratives d'appel*, instituídas em 1987, são os tribunais interregionais de segunda instância

²² Inclusive “os conflitos decorrentes da atividade administrativa exercida pela França fora do país” (EZEQUIEL, 2016, p. 311).

²³ Caroline Dal Poz Ezequiel (2016, pp. 310 e 311) ainda revela as seguintes hipóteses em que a apreciação das causas compete à jurisdição da ordem judicial francesa: “(a) as matérias que por sua natureza são reservadas à jurisdição judicial, como a liberdade e a propriedade imobiliária [...]; (b) as matérias que o legislador, conforme seu juízo de conveniência, determinar que devam ser conhecidas também pela jurisdição judicial”; (c) “[...] os litígios oriundos da atividade de pessoas privadas ou de pessoas jurídicas de direito público estrangeiras, tais como outros Estados e organizações internacionais”; (d) as demandas que envolvam “atividades não administrativas exercidas pelos entes públicos franceses”; (e) as causas que tratam de “atividades legislativa e diplomática e [...] atos de governo realizados pelo Executivo”; e, (f) os feitos que tratam de “atos de gestão privada realizados pela Administração”.

²⁴ Localizados nas regiões de Amiens, Basse-Terre, Bastia, Besançon, Bordeaux, Caen, Cayenne, Cergy-Pontoise, Châlons-en-Champagne, Clermont-Ferrand, Dijon, Fort-de-France, Grenoble, Lille, Limoges, Lyon, Mamoudzou, Marseille, Mata Utu, Melun, Montpellier, Montreuil, Nancy, Nantes, Nice, Nîmes, Nouméa, Orléans, Papeete, Paris, Pau, Poitiers, Rennes, Rouen, Saint-Barthélemy, Saint-Denis, Saint-Martin, Saint-Pierre, Strasbourg, Toulon, Toulouse e Versailles.

²⁵ Localizadas em Bordeaux, Douai, Lyon, Marselha, Nancy, Nantes, Paris e Versailles.

²⁶ Localizado no *Palais Royal* em Paris desde 1875.

²⁷ *Ministère de la Justice*: disponível em <<http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/lordre-administratif-10034/tribunal-administratif-12024.html>>. Acesso em 30 jun. 2018.

administrativa presididos por *conseillers d'État*. São competentes para decidir os recursos interpostos por uma pessoa privada ou por uma administração contra as decisões emanadas dos *tribunaux administratifs*²⁸ de sua região, exceto quando houver disposição em sentido contrário (normalmente para evitar uma dispersão regional susceptível de comprometer a unidade da jurisprudência ou quando se tratar de disputas relativas a eleições municipais e cantonais: nesses casos a jurisdição de apelação continua a pertencer excepcionalmente ao Conselho de Estado). Além disso, cada *cours administrative d'appel* exerce poderes consultivos com o prefeito regional²⁹.

Conforme leciona Perrot (2017, pp. 202 e 206 a 209), O *Conseil d'État* é o supremo tribunal da ordem administrativa. Foi criado em 1799 por Napoleão Bonaparte, sobre a herança de antigas instituições que levaram esse nome sob a monarquia³⁰. Assim como a *Cour de Cassation* é uma instituição de prestígio pela sua história e sua importância na nação francesa.

O *Conseil d'État* desempenha um papel híbrido na República Francesa: exerce atividades jurisdicionais relevantes, tanto de fato como de direito, mas também está envolvido na elaboração de regras jurídicas em todos os assuntos. É investido de poderes opinativos para a administração e o governo. Emite pareceres (em regra não vinculantes) sobre contas, ordens e decretos, neste último caso, não apenas sobre a retidão jurídica do texto, mas também sobre a sua conveniência. Também é chamado a prestar assessoria jurídica à administração sobre certas questões específicas. E o artigo L112-3 do *Code de justice administrative (Cja)* ainda permite que o *Conseil d'État*, por iniciativa própria, chame a atenção das autoridades públicas para reformas legislativas, regulamentares ou administrativas que lhe pareçam ser do interesse geral (PERROT, 2017, p. 202).

Compõem o *Conseil d'État*, em um total de trezentos membros, o vice-presidente (*vice-président*), os presidentes de seção (*présidents de section*), os conselheiros de Estado (*conseillers d'État*), os mestres de petições (*maîtres des*

²⁸ *Ministère de la Justice*: disponível em <<http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/lordre-administratif-10034/cour-administrative-dappel-12022.html>>. Acesso em 30 jun. 2018.

²⁹ Patrick Gérard, *La Juridiction administrative, La Documentation Française*. Paris, 2017, p. 167-168.

³⁰ *Ministère de la Justice*: disponível em <<http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/lordre-administratif-10034/conseil-detat-10029.html>>. Acesso em 30 jun. 2018.

requêtes) e os auditores (*auditeurs*). O vice-presidente é o chefe do *Conseil d'État*. Ele administra o Conselho e é assessorado nas tarefas administrativas por um secretário-geral³¹. Há presidentes de seção, uma para cada uma das sete existentes no *Conseil d'État*.

Os conselheiros de Estado, membros do ápice da carreira, são divididos em duas categorias: a) conselheiros de Estado no serviço ordinário (permanente) e b) conselheiros de Estado em serviço extraordinário (no total de doze), chamados a permanecer temporariamente no *Conseil d'État* por um período de cinco anos. Os mestres de petições (*maîtres des requêtes*) encontram-se no nível intermediário. Essa denominação remonta a época em que os pedidos eram apresentados ao conselho do rei por uma pessoa assim chamada (PERROT, 2017, p. 206)³². Os auditores são os membros do *Conseil d'État* que estão no início da carreira. São divididos em duas classes.

O recrutamento, nomeação e promoção dos membros do *Conseil d'État* são complexos, conforme se observa da leitura dos arts. L133-1 e seguintes do *Code de justice administrative* (Cja).

Em síntese, conforme informações apresentadas no próprio sítio eletrônico do *Conseil d'État*, seus membros são selecionados por concurso ou pela via externa:

[...] Em média, cinco cargos de auditor são propostos cada ano aos alunos mais bem classificados ao término da Escola Nacional de Administração (ENA). Ao final de

quatro anos nesse cargo, os auditores são promovidos a «*maîtres des requêtes*» e, doze anos após essa primeira promoção, passam a conselheiros de Estado. O único critério de promoção é a antiguidade, regra que constitui [...] importante garantia de independência. Além da via do concurso, o recrutamento pode advir da via externa: um quarto dos *maîtres des requêtes* e um terço dos conselheiros de Estado são escolhidos pelo governo entre personalidades externas ao Conselho. Uma parte das nomeações pela via externa é reservada aos membros dos tribunais administrativos e das cortes administrativas de apelação, após proposta do Vice-presidente do Conselho de Estado. Além disso, o Conselho de Estado conta com conselheiros em serviço extraordinário, nomeados por quatro anos e que são membros apenas das seções administrativas. A via externa e o serviço extraordinário enriquecem o Conselho de Estado com uma valiosa diversidade de experiências e de competências. Os membros são afetados simultânea ou sucessivamente à seção do contencioso (juiz supremo da ordem administrativa) e a uma seção administrativa (conselheiro do governo). Certos membros optam por trabalhar fora do Conselho de Estado, para, por exemplo, atuar ao lado do Presidente da República, do Primeiro Ministro ou de outros membros do governo. Eles podem igualmente ser desligados do Conselho para ocupar cargos superiores da administração francesa. Alguns conselheiros de Estado atuam como juizes nacionais nas mais altas jurisdições internacionais (Corte Internacional de Justiça, Corte Europeia de Justiça, Corte Europeia de Direitos Humanos). Por fim, alguns membros pedem para ser postos em disponibilidade, particularmente a fim de exercerem temporariamente funções no setor privado³³.

O *Conseil d'État* é dividido em seções, seis administrativas (finanças, interior, obras públicas, social, administração e relatórios e estudos) e uma de litígios.

As seções administrativas, subdivididas em vários departamentos especializados, emitem pareceres sobre projetos de lei ou decretos ou sobre as questões jurídicas enfrentadas pelo governo ou pela administração.

A seção de litígios julga os recursos contenciosos que se enquadram na jurisdição da ordem administrativa. É comandada por um presidente de seção, assistido por três presidentes adjuntos e composto apenas por conselheiros de Estado no serviço ordinário, mestres de

31 O presidente do *Conseil d'État* é o Primeiro Ministro (*Premier ministre*) e, na sua ausência, o Ministro da Justiça, conforme dispõe o art. L121-1 do *Code de justice administrative*. Conforme leciona Roger Perrot (2017, pp. 206 e 207), essa presidência é puramente formal e simbólica, sendo exercida por ocasião de certas cerimônias. Ocorre porque o chefe teórico do *Conseil d'État* é o próprio chefe do governo, transmitindo a ideia de que a jurisdição administrativa procede da administração e, no caso, do seu nível mais alto. Assim, para respeitar esta presidência simbólica, o chefe do Conselho de Estado tem o título mais modesto de "vice-presidente". No original: *En droit, d'après l'article L. 121-1 C. just. Adm., le président du Conseil d'État est le Premier ministre et, en son absence, le garde des Sceaux. Mais cette présidence est de purpurême: elle est exercée de façon protocolaire à l'occasion de certaines cérémonies; elle est donc purement symbolique. Cette situation n'em est pas moins révélatrice: dans la mesure où le chef théorique du Conseil d'État est le chef du gouvernement lui-même, elle fait clairement apparaître l'idée que la juridiction administrative procede de l'administration; et ici à son niveau le plus élevé. C'est donc pour respecter cette présidence symbolique que celui qui dirige en fait le Conseil d'État porte le titre plus modeste de «vice-président»*. O título "vice-presidente", de acordo com folheto informativo entregue pelo próprio *Conseil d'État* quando lá realizada visita também se justifica por razões históricas, remetendo "à época em que o Conselho de Estado era presidido pelo Chefe de Governo ou por um ministro, com o apoio do vice-presidente".

32 No original: *les maîtres des requêtes. Cette appellation traditionnelle et un peu anachronique est la survivance lointaine du temps où les requêtes étaient présentées au conseil du roi par un personnage que l'on appelait précisément un « maître des requêtes »*.

33 Disponível em: <<http://portugues.conseil-etat.fr/Os-membros>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

petições e auditores (*Cja*, art. R. 122-2), sendo dividida em dez câmaras especializadas, cada uma composta por três conselheiros de Estado no serviço ordinário, um dos quais atua como presidente, sendo os outros dois assessores (*Cja*, art. R. 122-1).

Em regra, a câmara da seção de litígios que analisou um determinado caso o decide, presentes ao menos três membros com voz ativa (*Cja*, art. R. 122-14). Certas demandas complexas são julgadas por mais de uma câmara, em formação reunida (*Cja*, art. R. 122-15). Outras, ante os problemas jurídicos ou políticos que apresenta, são julgadas, para evitar questionamentos, pela seção de litígios, composta pelo seu presidente e vice-presidentes, pelos presidentes das câmaras ou de alguma composição reunida e os relatores dos casos (*Cja*, art. R. 122-18). Por fim, alguns casos de extrema importância que tratem de sérias questões principiológicas, podem ser submetidos a julgamento pela assembleia de contencioso, presidida pelo vice-presidente do *Conseil d'État* e composta pelos presidentes de seções (administrativas e de litígios), os três vice-presidentes da seção de litígios, o presidente da câmara em que tramitou o caso ou da formação reunida, os quatro presidentes de câmara mais graduados em suas funções, além do anterior e o relator (*Cja*, art. R. 122-20).

No exercício da jurisdição administrativa, o *Conseil d'État* pode agir como juiz de primeira instância (competência originária), juiz de apelação (competência recursal ordinária) ou juiz de cassação³⁴.

34 Conforme leciona Roger Perrot (2017, p. 223), é a história que explica esses fatos. Os poderes jurisdicionais do *Conseil d'État*, que por muito tempo foi a única jurisdição administrativa ordinária, foram paulatinamente dispersos regionalmente, primeiro aos *tribunaux administratifs* (1953) e depois às *cours administratives d'appel* (1987). Porém, isso não ocorreu de forma total, pois há necessidade de se preservar a homogeneidade da jurisprudência em todo o país para certos litígios, que devem ser resolvidos por um tribunal suficientemente prestigioso para que uma decisão seja imposta a todas as autoridades públicas. Os diplomas normativos que estabeleceram os tribunais administrativos em 1953 e as cortes administrativas de apelação em 1987, reservaram expressamente ao Conselho de Estado o conhecimento de certas soluções que seriam difíceis de conceber se pudessem ser resolvidas apenas em último recurso. Assim, esses "núcleos duros" escaparam da regionalização da justiça administrativa, o que explica por que o *Conseil d'État* pode ser, ao mesmo tempo, de acordo com as circunstâncias, juiz de primeira instância, juiz de segunda instância e juiz de cassação. No original: *L'histoire explique cette originalité fondamentale. Il a été dit précédemment [...] pourquoi les attributions juridictionnelles du Conseil d'État, qui fut longtemps l'unique juridiction administrative de droit commun, ont été dispersées régionalement. Il faut ajouter maintenant que cette n'a pas été totale; et qu'elle ne pouvait pas l'être si l'on voulait sauvegarder l'homogénéité de la jurisprudence. S'agissant de porter un jugement sur l'action administrative, il est en effet indispensable que certaines contestations soient tranchées de façon uniforme pour l'ensemble du pays, par une juridiction suffisamment prestigieuse pour que la décision s'impose aux autorités publiques. Aussi bien, les textes qui instituèrent les tribunaux administratifs en 1953 [...] et les cours administratives d'appel en 1987 [...], ont-ils pris soin de réserver expressément au Conseil d'État la connaissance de certains recours dont on concevait mal qu'ils puissent être tranchés en dernier ressort,*

O *Conseil d'État* atua como juiz de primeira (e última) instância excepcionalmente em questões de âmbito nacional, em razão da personalidade do autor do litígio (atos que provêm de autoridade nacional — Presidente da República, Primeiro Ministro ou Ministro) ou diante da condição do agente público abrangido pela medida contestada (aqueles nomeados para assumir responsabilidades de nível nacional — reitor de academia, prefeitos, generais (PERROT, 2017, pp. 223 e 224). Assim, como juiz de primeira e última instância, o *Conseil d'État* julga os pedidos contra decretos, os atos regulamentares dos ministros, as disputas das eleições regionais ou europeias³⁵.

Como juiz de apelação, o *Conseil d'État*, apesar da existência, desde 1987, das *cours administratives d'appel* (que têm competência, em regra para decidir sobre os recursos contra julgamentos prestados pelos *tribunaux administratifs*), excepcionalmente julga recursos ordinários quando: a) a decisão de primeira instância não emanar de um *tribunal administratif* e a jurisdição administrativa especial não possuir hierarquia própria em segundo grau³⁶; b) o litígio versar sobre eleições municipais ou cantonais; e, c) o *tribunal administratif* (ou a *cour administrative d'appel*) provocá-lo a se pronunciar sobre uma questão nova de direito, que apresenta dificuldade séria e surge em inúmeros litígios, ficando a decisão sobre o mérito suspensa até manifestação do *Conseil d'État*.

Por fim, na qualidade de juiz de cassação, compete ao *Conseil d'État* desempenhar papel semelhante ao da *Cour de Cassation*, dizendo se as regras de direito foram corretamente aplicadas pelos órgãos inferiores. Mas há algumas particularidades. A primeira refere-se às condições de admissão dos recursos, que são amplamente aceitos. Salvo disposição em contrário, qualquer decisão proferida

de façon différente selon la juridiction régionale qui a été saisie. C'est en d'autres termes, l'existence de ces <<noyaux durs>> ayant échappé à la régionalisation de la justice administrative qui explique pourquoi le Conseil d'État peut être tout à la fois, selon les circonstances, juge de première instance (I), juge d'appel (II), et juge de cassation (III).

35 Disponível em: <<http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Missions/Juger-l-administration>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

36 Além do *Conseil d'État*, dos *tribunaux administratifs* e das *cours administratives d'appel*, existem muitas outras jurisdições administrativas na França, limitadas a domínios específicos, vulgarmente denominadas "jurisdictions administratives à compétence spéciale". Perrot (2017, p. 227), explica que essas jurisdições administrativas são extremamente numerosas e sua relação varia de acordo com cada doutrinador. Ele lista as mais conhecidas: *cour des comptes, cour de discipline budgétaire et financière, l'autorité de la concurrence, le conseil supérieur de l'éducation nationale, le conseil supérieur de l'audiovisuel, les divers conseils régionaux ou nationaux de certains ordres professionnels.*

em última instância por qualquer jurisdição administrativa francesa pode ser submetida ao *Conseil d'État*. Porém, desde a reforma de 1987, que instituiu as *cours administratives d'appel*, os recursos ao Conselho de Estado agora estão sujeitos a um "procedimento de admissão anterior", no qual pode a suprema corte administrativa francesa imediatamente negar-lhes provimento se forem inadmissíveis ou não contiverem fundamentos sérios, evitando, assim, tornar-se necessária terceira instância recursal. A segunda particularidade é que, apesar de agir como juiz de cassação, em alguns casos, o *Conseil d'État* não determina, ao acolher o recurso, que a questão seja encaminhada para outro tribunal da mesma natureza que aquele cuja decisão foi anulada, para que seja julgado novamente o mérito, pois, em questões administrativas, há cortes inferiores de formação única, sobretudo naquelas de jurisdição administrativa especial, e porque há assuntos administrativos que prescindem de produção de provas sobre fatos. Assim, pode o *Conseil d'État*, ao anular uma decisão proferida em última instância, já resolver o mérito, se interessar à boa administração da justiça, evitando custos e atrasos e prestigiando a homogeneidade da jurisprudência.

5. Reflexões a partir do estudo comparado das estruturas e competências dos tribunais superiores do Brasil e da França

Apresentadas, em linhas gerais, as estruturas, composições e competências dos tribunais superiores Brasileiros e franceses que exercem jurisdição, cumpre neste item trazer algumas reflexões sobre o estudo comparado das instituições analisadas nos dois países.

A primeira (e mais evidente) diferença entre os modelos Brasileiro e francês é a unidade de jurisdição Brasileira e a dualidade de jurisdição francesa. No Brasil, todos os órgãos jurisdicionais estão sujeitos ao controle jurisdicional do Supremo Tribunal Federal. Na França, há duas supremas cortes, uma para a jurisdição da ordem judicial, a *Cour de Cassation*, e outra para a jurisdição da ordem administrativa, o *Conseil d'État*.

Apesar disso, ainda que nos níveis inferiores haja esmiuçamento semelhante das competências entre diversos órgãos jurisdicionais³⁷ em nível superior, a justiça

Brasileira é muito mais especializada que a francesa. Enquanto no Brasil há quatro tribunais superiores, uma para as causas residuais federais e estaduais (o Superior Tribunal de Justiça) e três para causas específicas trabalhistas, eleitorais e militares (Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Regional Eleitoral e Superior Tribunal Militar), todos, é verdade, sujeitos ao controle jurisdicional final do Supremo Tribunal Federal, na França há apenas duas Cortes Superiores nas ordens judiciária e administrativa (*Cour de Cassation* e *Conseil d'État*), observado, de toda sorte, que a primeira (*Cour de Cassation*) é dividida em três câmaras civis "stricto sensu", uma câmara comercial, econômica e financeira, uma câmara social e uma câmara penal e a segunda (*Conseil d'État*) tem a sua seção de litígios separada em dez câmaras administrativas especializadas.

Outro importante ponto a destacar diz respeito às cortes constitucionais dos dois países. No Brasil, a guarda da Constituição é feita pelo Supremo Tribunal Federal, corte suprema que integra a estrutura institucional do Judiciário Brasileiro, sendo composta de onze ministros, nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal, que tem a garantia da vitaliciedade nos seus cargos. O STF ainda se dedica a outras diversas causas, inclusive julgar ações originárias. Na França, o controle de constitucionalidade é atribuído exclusivamente a um órgão especializado e independente do Judiciário, o *Conseil Constitutionnel*, composto também por um número reduzido de membros, porém nove não vitalícios, nomeados pelo Presidente da República e pelos presidentes de cada uma das Casas parlamentares (Assembleia Nacional e Senado) por períodos de nove anos. Mas, diferentemente do Estado Brasileiro, também compõe o *Conseil Constitutionnel* os ex-presidentes da República francesa, considerados membros de direito, com cargos vitalícios. O *Conseil Constitutionnel* francês, ao contrário do STF no Brasil, além de competências jurisdicionais, também exerce competência consultivas, emitindo parecer com relação à implementação das medidas excepcionais de defesa, sobre a organização das contas para as eleições do Presidente da República e referendos e a respeito das eleições parlamentares e presidenciais, fazendo recomendações para sua condução. Ainda, no âmbito eleitoral, supervisiona a regularidade da eleição do Presidente da República e os referendos,

crimes, além, é claro, da jurisdição administrativa em primeiro grau que, como visto, também pode se especializar.

proclamando seus resultados. Fiscaliza, também a regularidade das eleições dos membros do Parlamento, elegibilidades e situações de incompatibilidade, inclusive o financiamento das despesas eleitorais. No Brasil, as primeiras consultas (implementação de medidas de defesa) são atribuídas ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa Nacional, não integrados por membros do Poder Judiciário, e as questões relativas às eleições (consultivas ou fiscalizatórias) são atribuídas à Justiça Eleitoral, sob o comando do Tribunal Superior Eleitoral.

Quanto ao momento em que as cortes constitucionais realizam o controle de constitucionalidade das leis e demais atos normativos, no Brasil é feito sempre “*a posteriori*” (repressivo), depois da entrada em vigor dos textos legais, de forma difusa ou concentrada. Na França, contudo, há possibilidade de o *Conseil Constitutionnel* exercer controle preventivo de constitucionalidade de atos normativos nas hipóteses previstas nos arts. 38, 46 e 61 da Constituição Francesa.

Já o controle repressivo concentrado e abstrato ou difuso e concreto de constitucionalidade está presente no Brasil há muitos anos. O primeiro (concentrado e abstrato) é feito no STF, por meio das ações constitucionais diretas de inconstitucionalidade, declaratórias de constitucionalidade e de arguição de descumprimento de direito fundamental. O segundo (difuso e concreto) é realizado sobretudo no julgamento dos recursos extraordinários que a corte conhece, observado que, ante o modelo estadunidense adotado, não só o Supremo Tribunal Federal, mas qualquer órgão jurisdicional Brasileiro pode declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo. Na França, por outro lado, além do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade tardar a se desenvolver, somente a partir de 2010, quando da criação da “*question prioritaire de constitutionnalité*” (QPC), passou a haver certo controle de constitucionalidade em casos concretos e somente pelo *Conseil Constitutionnel*, ao ser instigado a fazê-lo pelo *Conseil d'État* ou pela *Cour de Cassation*.

Em relação aos conflitos de competência, no Brasil, devido à jurisdição única, o Supremo Tribunal Federal dirige aqueles que envolvam Tribunais Superiores e o Superior Tribunal de Justiça aqueles estabelecidos entre outros tribunais de “Justiças” diferentes³⁸. Na França, os conflitos

³⁸ Pela lógica do sistema, O STF também deveria decidir esses

entre as jurisdições da ordem judicial e administrativa não são afetos ao *Conseil Constitutionnel*, pois órgão apartado da estrutura do Judiciário e com funções e guarda da Constituição, sendo levados para solução ao *Tribunal des Conflits*, cuja composição, em respeito à dualidade da jurisdição, é paritária entre membros do *Conseil d'État* e da *Cour de Cassation* (quatro conselheiros de Estado eleitos pela Assembleia Geral do *Conseil d'État*; quatro magistrados da *Cour de Cassation*, eleitos pelos seus pares; dois suplentes eleitos, um pela Assembleia Geral do *Conseil d'État* e outro pelos magistrados da *Cour de Cassation*). Esse tribunal também julga, diretamente, ações de indenização intentadas em razão de duração total excessiva dos processos relativos à mesma controvérsia, em trâmite perante as distintas jurisdições ou até no próprio *Tribunal des Conflits*, o que não existe no Brasil.

No que tange às cortes superiores que tratam de questões infraconstitucionais, de uniformização da interpretação da lei, nota-se que os tribunais superiores Brasileiros (STJ, TST, TSE e STM) têm composições reduzidas (respectivamente trinta e três, vinte e sete, sete e quinze membros) em relação aos franceses, pois a *Cour de Cassation* é integrada, conforme contagem efetuada no seu sítio eletrônico, afora os presidentes de câmara, decanos e conselheiros referendários, por noventa e sete conselheiros³⁹ e o *Conseil d'État* conta com trezentos membros^{40,41}.

conflitos, mas, para evitar sobrecarga de trabalho, houve uma espécie de “delegação” de competência, pela Constituição Federal Brasileira ao STJ. Os conflitos “internos” de jurisdição são resolvidos dentro das próprias “Justiças”, pelos órgãos de instâncias superiores comuns aos dos envolvidos. Por exemplo: a) conflitos entre juízes estaduais do mesmo Estado são solucionados pelo Tribunal de Justiça a que estejam vinculados. Se, porém, vinculados a Tribunais de Justiça de Estados diversos, são resolvidos pelo STJ; e, b) conflitos entre juízes do trabalho da mesma região, são decididos pelo TRT desta região, mas conflitos entre juízes trabalhistas ou entre TRTs de regiões diferentes são dirimidos pelo TST.

³⁹ Assim distribuídos: a) primeira câmara civil: quatorze conselheiros; b) segunda câmara civil: quatorze conselheiros; c) terceira câmara civil: treze conselheiros; d) câmara comercial, econômica e financeira: quinze conselheiros; e) câmara social: dezesseze conselheiros; e, f) câmara penal: vinte e quatro conselheiros.

⁴⁰ Observado que muitos deles atuam nas seis administrativas (finanças, interior, obras públicas, social, administração e relatórios e estudos), emitindo pareceres sobre projetos de lei ou decretos ou sobre as questões jurídicas enfrentadas pelo governo ou pela administração, sem, portanto, funções jurisdicionais administrativas.

⁴¹ Em número de membros, a *Cour de Cassation* e o *Conseil d'État* se aproximam muito mais dos grandes tribunais regionais e estaduais Brasileiros do que das nossas cortes de sobreposição. Na *Cour de Cassation* há, inclusive, a presença dos conselheiros referendários (*conseillers référendaires*), cujos cargos foram criados para aceleração dos julgamentos e que poderiam ser comparados, na magistratura bandeirante, a juízes substitutos em segundo grau, apesar de aqueles (*conseillers référendaires*) exercerem atividades na *Cour Suprême* por um período não superior a dez anos e estes (juízes substitutos em segundo grau paulistas) gozarem de vitaliciedade e inamovibilidade nos seus cargos. Por outro lado, a *Cour de Cassation* conta em seu quadro com auditores (*auditeurs*), jovens magistrados responsáveis por atividades administrativas de apoio às decisões, como documentação, realização de pesquisa e estudos e elaboração de relatórios, atividades que se aproximam das feitas pelos juízes instrutores

A forma de nomeação dos membros dos tribunais superiores Brasileiros e franceses também é bem distinta. No Brasil, a nomeação de Ministros para o Supremo Tribunal Federal e demais cortes superiores (Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral — para os membros oriundos da advocacia — e Superior Tribunal Militar) é sempre feita por indicação do Presidente da República. No caso dos tribunais de sobreposição (STJ, TST, TSE e STM) há também de se observar regras de origem dos indicados. E para o STF, STJ, TST e STM (para os membros civis) há limites mínimo e máximo de idade (trinta e cinco a sessenta e cinco anos). São também exigidos requisitos de notável saber jurídico e reputação ilibada para as indicações ao STF, STJ, TST, TSE e STM (para os membros oriundos da advocacia). E as nomeações devem ser aprovadas pelo Senado Federal Brasileiro quanto aos indicados para o STF, STJ, TST e STM. Na França, por seu turno, os conselheiros da *Cour de Cassation* são nomeados por decreto do Presidente da República Francesa, por indicação do *Conseil supérieur de la magistrature* dentre magistrados da ordem judicial, além de professores de direito ou advogados ou, ainda, conselheiros de serviço extraordinários (nomeados por oito anos, devido à sua experiência profissional). Já os membros do *Conseil d'État* são selecionados por concurso ou pela via externa, dentre os melhores alunos da Escola Nacional de Administração, dos *tribunaux administratifs* e das *cours administratives d'appel* (após proposta do Vice-presidente do Conselho de Estado), além de nomeações feitas pelo governo e nomeações para serviços extraordinários por tempo determinado, observado que há um verdadeiro plano de carreira para aqueles indicados para os cargos inferiores (auditores e *maîtres des requêtes*).

Outro ponto interessante a destacar é a inexistência, na legislação Brasileira, exceto no que tange a consultas eleitorais (CEI, art. 23, XII), da possibilidade de formação de um procedimento consultivo judicial aos tribunais superiores pátrios (exceto TSE) nos moldes do previsto para *Cour de Cassation* francesa, que pode se manifestar previamente, sob certas condições, sobre a interpretação das leis, permitindo exercer a sua função unificadora da leitura da lei antes dos julgamentos pelos órgãos jurisdicionais inferiores.

Não se pode deixar de mencionar também a peculiar formação do *Conseil* e auxiliares do Supremo Tribunal Federal.

d'État, que, como exposto, desempenha um papel híbrido na República Francesa, uma vez que, além de exercer atividades jurisdicionais relevantes nas questões administrativas, como juiz de primeira instância (competência originária), juiz de apelação (competência recursal ordinária) ou juiz de cassação, também tem poderes opinativos para a administração e o governo, emitindo pareceres e alertando as autoridades públicas para reformas legislativas, regulamentares ou administrativas de interesse geral. Não há, no Brasil, qualquer órgão jurisdicional com funções semelhantes.

6. Conclusões

Diante de tudo o que foi apresentado, chega-se às seguintes conclusões do presente estudo comparado das cortes superiores jurisdicionais existentes no Brasil e na França.

Os sistemas Brasileiro e francês são muito distintos. No Brasil a jurisdição é una, mas muito especializada, mesmo em nível superior. Na França há dualidade de jurisdição (judicial e administrativa), cada uma com sua Corte Suprema (*Cour de Cassation* e *Conseil d'État*).

Não se revela necessário ou mesmo conveniente implantar, no Brasil, o sistema dual francês de jurisdições. A complexidade e as diferenças dos sistemas Brasileiro e francês é tamanha que qualquer mudança (aqui ou lá) demandaria alterações profundas nas estruturas existentes e que, bem ou mal, têm funcionado, às suas maneiras, nos dois países.

Alguns institutos existentes no direito francês, porém, poderiam ser aproveitados na realidade jurídica Brasileira. O controle preventivo de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal, em certos casos, poderia ser implantado no Brasil, evitando que projetos de normas inconstitucionais viessem se converter em leis e entrar em vigor, gerando vários questionamentos, para, somente "*a posteriori*", ser retirada a norma violadora da Lei Maior do ordenamento jurídico.

A ação indenizatória por demora na definição de competência de órgão judicial, nos moldes daquela prevista pelo *Tribunal de Conflits* francês (lá para definição de ordem jurisdicional competente para o caso) também poderia ser adotada no Brasil, com os ajustes necessários à nossa realidade, inclusive para prestigiar o princípio constitucional da razoável duração do processo.

Também se revela interessante a possibilidade de se instituir, no Brasil, o procedimento de consulta judicial quanto à interpretação das leis, permitindo uma manifestação prévia dos tribunais superiores, sobretudo do Superior Tribunal de Justiça, para uniformização antecedente da jurisprudência, o que traria maior segurança jurídica.

Por fim, pensamos que a participação opinativa do Poder Judiciário no processo legislativo Brasileira, com inspiração no modelo francês, em especial na atuação do *Conseil d'État*, também se revela interessante, observado que hoje ela inexistente em nossas terras. Deverá, porém, se implementada, ser adaptada à realidade Brasileira, não podendo ser realizado mero transplante do modelo francês, pois ele é muito diverso da concepção dos órgãos judiciários pátrios.

Referências

- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; CARVALHAL, Ana Paula Zavarize. Comentário ao artigo 122. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2009, pp. 1173, 1174, 1504 e 1505.
- BOSSLER, Fábio Luís. *Os limites constitucionais de atuação do Conselho Nacional de Justiça*. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade de São Paulo. São Paulo. 2015. 394 folhas.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- CONEGLIAN, Olivar. A Justiça Eleitoral: o Poder Executivo das eleições, uma justiça diferente. In: *Direito eleitoral contemporâneo: doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- EZEQUIEL, Caroline Dal Poz. A jurisdição administrativa francesa e o *Conseil d'État*. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ALVES, Angela Limongi Alvarenga; NAHAS, Fernando W. Bunemer; MELONCINI, Maria Isabela Haro (Orgs). *Temas atuais de direito público: diálogos entre Brasil e França*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2009, pp. 303 a 316.
- GÉRARD, Patrick. *La Jurisdiction administrative, La Documentation Française*. Paris, 2017, p. 167-168.
- GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. *La cour suprême dans le système politique brésilien*. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1994.
- GONZALES, Douglas Camarinha. *Competência legislativa dos entes federados: conflitos e interpretação constitucional*. 2011. 176 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Tradução Pedro Vieira Mota. 9ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MORAES, Alexandre de. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais; garantia suprema da constituição*. 1ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Atlas.
- PERROT, Roger. *Institutions Judiciaires*. 16ª ed. Issy-les-Moulineaux: Lextenso, 2017.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo Brasileiro: evolução institucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- TAVARES, André Ramos. *Manual do poder judiciário Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- VELOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Fábio Luís Bossler

Mestre e Doutorando em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo; Coordenador de Curso de Pós-Graduação "Lato Sensu" da Escola Paulista da Magistratura; Professor Universitário; Juiz de Direito em São Paulo