

# REVISTA CEJ

ISSN 1414-008X  
Ano XXVI  
jul./dez. 2022

Centro de Estudos Judiciários  
do Conselho da Justiça Federal

# 84

**Da *Lex Aquilia* à responsabilidade do Estado pela perda de uma chance: breves considerações sobre a evolução da responsabilidade civil aquiliana**

**Administração judiciária e neurodiversidade: o desafio ético do autoconhecimento organizacional**

**O *continuum* político-burocrático e o pseudorracionalismo jurídico**



# NOÇÕES BÁSICAS SOBRE JUSTIÇA ADMINISTRATIVA\*

53

## *BASICS OF ADMINISTRATIVE JUSTICE*

Ricardo Perlingeiro  
Luísa Silva Schmidt

### **RESUMO**

Este texto objetiva delinear um conceito de justiça administrativa como sistema que compreende as relações entre os particulares e o Estado, as normas que as regem e as instituições responsáveis por sua aplicação.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Direito Administrativo; Estado de Direito; tutela judicial efetiva; devido processo legal; processo administrativo.

### **ABSTRACT**

*This text seeks to outline a concept of administrative justice as a system that handles relations between individuals and the State, the norms that govern them and the institutions in charge of their implementation.*

### **KEYWORDS**

*Administrative law; Rule of law; fair trial; due process of law; administrative process.*

---

\* Este artigo resulta da revisão e ampliação do texto “Justiça administrativa: um conceito necessário à introdução dos estudos comparados”, publicado como capítulo na obra coletiva Estudos sobre Justiça Administrativa (PERLINGEIRO; DUARTE; IORIO FILHO, 2020).

## 1 INTRODUÇÃO

A noção de justiça administrativa não está enraizada na cultura jurídica brasileira, contudo seu conteúdo é familiar não apenas aos operadores jurídicos, mas a todos os indivíduos, na medida em que se utilizam de serviços públicos como educação ou saúde, pagam tributos, pleiteiam benefícios da seguridade social, requerem licenças para construir ou questionam penalidades aplicadas no exercício do poder de polícia.

A justiça administrativa não se confunde com conceitos como “justiça criminal” ou “justiça cível”, uma vez que não designa apenas uma especialização do sistema de justiça, mas compreende um conteúdo mais amplo, desde as decisões tomadas pelos servidores públicos no início de um procedimento ou de uma atuação administrativa até o controle dessas decisões pela própria Administração Pública ou pelo Poder Judiciário, passando pela reparação de eventuais desvios cometidos (GRÃ-BRETANHA. UK ADMINISTRATIVE JUSTICE INSTITUTE, 2018, p. 9).

Com efeito, a justiça administrativa trata, de modo geral, das relações dos indivíduos com o Estado e, por isso, faz-se presente no cotidiano, embora não seja objeto de uma regulamentação consistente, tampouco constitua uma disciplina autônoma no direito brasileiro, o que leva a diversas disfunções na prática administrativa<sup>1</sup>. Daí a importância de dedicar mais atenção ao tema.

Em vista disso, este texto objetiva delinear um conceito de justiça administrativa enquanto sistema que compreende as relações entre os particulares e o Estado e se manifesta basicamente por três tipos de decisões: as decisões administrativas iniciais (*administrative implementation* ou *front-line decisions*), que no Direito brasileiro equivaleriam aos atos administrativos; as decisões que solucionam conflitos em sede administrativa, seja revisando atos ou decisões iniciais, seja decidindo questões levadas à sua apreciação pelos interessados (*administrative adjudication*)<sup>2</sup>; e as decisões jurisdicionais que revisam em caráter definitivo as decisões administrativas iniciais e de solução de conflitos (*judicial review*).

A análise será restrita aos atos administrativos de efeitos concretos, também referidos na doutrina brasileira como atos administrativos em sentido estrito (MELLO, 2006, p. 367-368, 403), sem adentrar no exame dos atos administrativos abstratos ou normas administrativas, que em alguns sistemas jurídicos nem sequer são classificados como atos administrativos.<sup>3</sup>

Para tanto, o texto inicia com uma aproximação do que se entende por justiça administrativa, esclarecendo termos essenciais para a compreensão do conceito como a distinção entre justiça e jurisdição administrativa além dos tipos de decisões que podem ser tomadas no âmbito da justiça administrativa.

Tendo em conta a divisão das funções entre os órgãos responsáveis pela tomada das referidas decisões, serão analisados os principais modelos de justiça administrativa e a importância de uma abordagem comparativa a respeito do tema para sua melhor compreensão.

A seguir serão elencadas, como base nessa abordagem comparada, algumas características que devem permear um sistema de justiça administrativa capaz de assegurar a tutela efetiva dos direitos dos indivíduos, para então avaliar a situação da justiça administrativa no sistema jurídico brasileiro.

Será adotada uma abordagem comparativa, mediante análise de legislação e doutrina estrangeiras, a fim de alcançar um

conceito geral de justiça administrativa, válido independentemente do sistema jurídico adotado.

Isso explica o motivo pelo qual, apesar de o Direito Administrativo brasileiro ter suas raízes tradicionalmente vinculadas ao *civil law*, neste texto são utilizados também autores provenientes de sistemas jurídicos de *common law*.

A isso soma-se o fato de que, a despeito do peso do Direito europeu continental na formação jurídico-administrativa do Brasil, que recebeu fortes influências do Direito Administrativo francês, o sistema jurídico pátrio adotou um modelo de organização judiciária próprio do *common law*, de inspiração estadunidense, o que tem desdobramentos diretos na revisão judicial dos atos do poder público (PERLINGEIRO, 2020, p. 26).

Com isso, espera-se demonstrar a importância do estudo da justiça administrativa no Brasil, a fim de transcender a mera importação de modelos jurídicos estrangeiros e construir um sistema com identidade própria, integrando experiências exitosas no direito comparado à cultura jurídica nacional.

## 2 APROXIMAÇÃO INICIAL DO CONCEITO

O Direito Administrativo, segundo Peter Strauss (2016, p. 3), tem como objeto precípuo toda atuação da Administração Pública capaz de afetar interesses individuais. Em decorrência disso, a compreensão do conceito de justiça administrativa envolve a interação entre as instituições administrativas, suas operações e seus reflexos nos destinatários: os indivíduos.

Sua origem se confunde com a do próprio Direito Administrativo. O surgimento dessa disciplina a partir das revoluções liberais do século XVIII passou a representar a submissão da Administração à legalidade, sendo necessário, então, instituir mecanismos capazes de assegurar a vinculação das autoridades administrativas à lei, bem como dotar os indivíduos de instrumentos capazes de proteger seus direitos e interesses legítimos diante da atuação administrativa (AMARAL, 2015, p. 88-90). Isso representou uma dificuldade na medida em que a justiça administrativa não encontrou fundamentos históricos em que se apoiar nas principais famílias do direito ocidental, como o Direito romano, o germânico, o *common law* e o natural, tratando-se de uma criação em parte legislativa e em parte jurisprudencial, destinada a assegurar a efetividade do nascente Estado de Direito (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2007, p. 11-19).

Convém ressaltar que o termo “justiça” é aqui empregado em seu sentido descritivo, designando as regras que individualizam um determinado ramo do Direito e os órgãos aos quais um sistema jurídico confia a missão de aplicá-las<sup>4</sup>, e não no sentido prescritivo, que designa as qualidades que tornam aceitáveis as decisões emanadas de um determinado órgão ou sistema jurídico (MASHAW, 1981, p. 184, nota 15). Assim, Peter Cane (2017, p. 79) observa que *os usos descritivos do termo são consistentes com a justiça e a injustiça no sentido prescritivo. Em outras palavras, o “sistema de justiça administrativa” pode produzir resultados injustos e justos.*

A justiça administrativa corresponde, de certa forma, a um enfoque processual do Direito Administrativo ao abordar princípios, regras e instituições relacionados à solução dos conflitos entre a Administração e os indivíduos sob o prisma da tutela judicial efetiva,<sup>5</sup> a qual é prevista em diversos instrumentos inter-

nacionais de direitos humanos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 14.1), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (arts. 8.1 e 25), a Convenção Europeia de Direitos Humanos (arts. 6 e 13), a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (art. 47), a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (art. 7.1) e a Carta Árabe de Direitos Humanos (art. 13).

No entanto, a justiça administrativa compreende um conteúdo mais amplo do que o aspecto procedimental das causas jurisdicionais de direito administrativo, incluindo as instituições jurídicas constituídas para a resolução dos litígios entre particulares e órgãos administrativos ou entre particulares quando um deles estiver no exercício de um poder público, seja no âmbito administrativo ou jurisdicional (FIX-ZAMUDIO, 2005, p. 150).

Com efeito, *a justiça administrativa compreende um conjunto de instrumentos jurídicos e processuais para a proteção dos indivíduos frente à Administração Pública, e dentre esses mecanismos está a jurisdição especializada na matéria* (FIX-ZAMUDIO, 2005, p. 156, tradução nossa), sendo a justiça administrativa, portanto, um gênero no qual se insere a jurisdição enquanto espécie.

Uma definição à qual comumente se faz referência é aquela contida na legislação do Reino Unido, que define o sistema de justiça administrativa como [...] *o sistema global pelo qual são tomadas decisões de natureza administrativa ou executiva em relação a determinadas pessoas, incluindo: (a) os procedimentos para a tomada dessas decisões; (b) as normas sob as quais essas decisões são adotadas; e (c) os sistemas para solução de conflitos e formulação de reclamações em relação a essas decisões*" (GRÃ-BRETANHA, 2007, tradução nossa).

Portanto, esse conceito abrange os processos de tomada de decisão no âmbito da Administração Pública, as normas de direito público que as regem e as instituições responsáveis pelo controle e pela revisão judicial dessas decisões (CANE, 2017, p. 80).

Dáí extrai-se que o sistema de justiça administrativa pode compreender três tipos de decisões, cujos conceitos serão detalhados posteriormente: a decisão inicial do órgão administrativo, a decisão administrativa de solução de conflitos e a revisão judicial.

Antes de defini-las, contudo, é importante explicar melhor a afirmação segundo a qual a justiça administrativa não equivale à jurisdição administrativa, mas constitui um gênero mais amplo do qual esta última é uma das espécies. Em outras palavras, a jurisdição administrativa é parte integrante do sistema de justiça administrativa.

## 2.1 JUSTIÇA E JURISDIÇÃO

A jurisdição consiste em função estatal exercida por julgadores dotados de competência, independência e imparcialidade, conforme consta do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 14.1)<sup>6</sup> e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 8.1)<sup>7</sup>. A presença cumulativa desses atributos é essencial para gerar um processo justo, capaz de resolver definitivamente o conflito.

A competência deve ser compreendida como a expertise e a qualificação técnica necessárias para solucionar a questão controvertida (PERLINGEIRO, 2022, p. 1119). A independência relaciona-se com prerrogativas como estabilidade, inamovibilidade, remuneração adequada e autonomia institucional, necessárias para assegurar o exercício da jurisdição livre de pressões exter-

nas (PERLINGEIRO, 2020, p. 34-35). A imparcialidade, por sua vez, denota a ausência de predisposições ou inclinações prévias a respeito do caso posto em julgamento, e compreende tanto a faceta subjetiva, relacionada com a pessoa do julgador, quanto a objetiva, ligada à confiança que ele inspira na percepção pública (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 1982).

Com base no exposto, pode-se compreender o motivo por que a jurisprudência de tribunais internacionais como o Tribunal Europeu de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos restringem a aplicação da cláusula do devido processo legal em matéria administrativa, e a consequente exigência de competência, independência e imparcialidade dos julgadores, aos processos materialmente jurisdicionais (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, § 108). Quanto aos procedimentos administrativos não jurisdicionais, as garantias do *due process* se aplicam em menor intensidade, apenas na medida necessária para assegurar que a decisão administrativa não seja arbitrária (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, §§ 118, 119).

### ***Na Europa, França, Itália, Grécia e Bélgica são exemplos de países cuja jurisdição administrativa é dotada de um Conselho de Estado especializado em matéria administrativa que não integra a estrutura do Poder Judiciário [...]***

Nesse ponto, convém destacar a distinção entre processo e procedimento administrativo. Embora seja comum no Brasil o uso indistinto dessas expressões, não é isso o que prevalece no Direito Administrativo ibero-americano, no qual a expressão "processo administrativo" designa um processo jurisdicional sobre uma causa de direito administrativo, conduzido por órgãos dotados de competência, independência e imparcialidade (PERLINGEIRO, 2022, p. 1125), ao passo que o termo "procedimento administrativo" refere-se à atuação não jurisdicional, na qual as autoridades decisórias não gozam de todas as garantias antes citadas (PERLINGEIRO, AFFONSO, 2017, p. 23-24).

Dito de outra forma, enquanto no procedimento administrativo a decisão provém de uma das partes interessadas (a autoridade administrativa), no processo a decisão incumbe a um terceiro dotado de garantias de independência e imparcialidade (FIX-ZAMUDIO, 2005, p. 165-166).

O procedimento se desenrola necessariamente no âmbito administrativo, mas o processo pode ser judicial ou extrajudicial. Com efeito, não há impedimento à existência de atividade jurisdicional fora do Poder Judiciário, desde que presentes as prerrogativas referidas.

São exemplos dessa situação na América Latina o Uruguai, cuja Constituição atribui a competência para conhecer das demandas versando sobre a anulação de atos administrativos ao Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, órgão autônomo, não integrante das estruturas do Poder Judiciário nem do Poder Executivo e composto por membros dotados das mesmas prerrogativas que os juízes integrantes do Poder Judiciário (URUGUAI, 1967, arts. 307, 308, 309), e o México, com o Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgão

também autônomo, estranho à estrutura do Poder Judiciário (PERLINGEIRO, 2015, p. 105-107).

Na Europa, França, Itália, Grécia e Bélgica são exemplos de países cuja jurisdição administrativa é dotada de um Conselho de Estado especializado em matéria administrativa que não integra a estrutura do Poder Judiciário e, por isso, é claramente diferenciado dos outros Tribunais Supremos dessas jurisdições (OBSERVATOIRE DES MUTATIONS INSTITUTIONELLES ET JURIDIQUES, 2007, p. 12-13). Entretanto, os membros desses órgãos gozam das mesmas prerrogativas dos juízes integrantes do Poder Judiciário, o que garante a independência dos órgãos julgadores em relação ao Poder Executivo. Outros países, como a Alemanha, concentram sua jurisdição administrativa em órgãos que, apesar de distintos da jurisdição comum, integram o Poder Judiciário (Idem, p. 20-21). Com efeito, a dualidade é uma marca da jurisdição administrativa europeia, contudo comporta diversas variantes, uma vez que a jurisdição administrativa pode ser situada dentro ou fora da estrutura do Poder Judiciário.

***Com efeito, a dualidade é uma marca da jurisdição administrativa europeia, contudo comporta diversas variantes, uma vez que a jurisdição administrativa pode ser situada dentro ou fora da estrutura do Poder Judiciário.***

Quanto ao Brasil, na configuração atual do sistema jurídico a jurisdição é encontrada somente no Poder Judiciário, o qual detém o monopólio do exercício da função jurisdicional com independência e imparcialidade e, portanto, a incumbência de proferir a palavra final na solução dos conflitos administrativos, conforme artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

Em suma, o termo “justiça administrativa” compreende os conflitos gerados pelo funcionamento do Estado e de suas instituições, conflitos cuja solução esteja tanto no Poder Judiciário, por meio da atuação de órgãos judiciais especializados ou não, quanto fora dele (ASIMOW, 2017, p. 136). Portanto, a justiça administrativa é mais abrangente do que a jurisdição administrativa, que alcança apenas atuação dos órgãos incumbidos da solução de conflitos de direito administrativo dotados de competência, independência e imparcialidade, e nesse sentido constitui um direito humano fundamental (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969, art. 8; CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001, § 127).

## 2.2 TIPOS DE DECISÕES

A decisão administrativa inicial, também designada como *front-line decision* por Michael Asimow (2017, p. 131) ou como *implementation* por Peter Cane (2017, p. 78), consiste na decisão que deflagra um procedimento administrativo. Trata-se do primeiro procedimento da agência que permite ao particular uma oportunidade formal para oferecer suas alegações e contestar o primeiro ato administrativo [...] dos agentes da Administração (ASIMOW, 2017, p. 132-133), com aptidão para tornar-se definitiva caso não venha a ser impugnada. No Direito brasileiro, a decisão administrativa inicial poderia ser equiparada a ato administrativo.

São exemplos de decisões administrativas iniciais a decisão que concede ou nega um benefício previdenciário, a decisão que deflagra um procedimento sancionatório diante de um servidor público e a decisão que concede ou nega uma licença ambiental.

A decisão que conclui um procedimento administrativo deflagrado pela decisão inicial ou que revisa uma decisão no âmbito administrativo corresponde à decisão administrativa de solução de conflitos, ou *administrative adjudication* (CANE, 2017, p. 78). São exemplos, respectivamente, a decisão que soluciona um procedimento administrativo sancionatório iniciado contra um servidor público, absolvendo-o ou aplicando-lhe uma penalidade, e a decisão que soluciona um recurso administrativo diante do indeferimento de uma licença ambiental.

A decisão administrativa de solução de conflitos caracteriza-se, pois, como uma quase-jurisdição que, diante de decisões administrativas que contrariam interesses, é exercida mediante recurso, no caso de pretensões que dependem de provocação do interessado, ou por meio de julgamento administrativo, no caso de processos iniciados de ofício pela Administração a partir do exercício de um poder de império.

Portanto, o critério para identificar quando se está diante de uma decisão inicial ou de uma decisão administrativa de solução de conflitos consiste em verificar se esta é proferida de ofício pela Administração ou a requerimento do interessado.

Com efeito, quando a Administração age de ofício no exercício de um poder sancionatório ou regulamentar, restringindo direitos individuais como a liberdade e a propriedade, se está diante de uma decisão inicial. Após deflagrado o procedimento sancionatório ou regulamentar por essa decisão inicial, tem lugar uma fase de apuração dos fatos e manifestação do interessado. Depois dela será proferida a decisão final, que corresponde a uma decisão administrativa de solução de conflitos.

Por outro lado, no caso de decisões que dependem de provocação do interessado, como a concessão de benefício previdenciário, a prestação de serviço de saúde ou a participação em certames públicos, a decisão que analisa o requerimento, assim como os fatos levados ao conhecimento da Administração pelo interessado, é a decisão inicial, que pode ser objeto de pedido administrativo de revisão pela parte prejudicada, o qual ensejará uma decisão administrativa de solução de conflitos.

No sistema jurídico brasileiro, em razão da já mencionada inafastabilidade da jurisdição, tanto as decisões administrativas iniciais quanto as de solução de conflitos podem ser objeto de revisão judicial. Ainda assim, a distinção entre os dois tipos de decisões administrativas se mostra útil na medida em que influencia a intensidade do controle judicial.

Com efeito, a submissão da decisão inicial ao devido processo legal não é exigida na mesma medida em que nas decisões administrativas de solução de conflitos, mas apenas o necessário para evitar a prolação de uma decisão arbitrária (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006, §§ 118-119), e a desconsideração dessa distinção tem levado a disfunções, como: (I) a presunção de legalidade de decisões administrativas iniciais que não foram submetidas a um devido processo legal; (II) a exigência de que as decisões iniciais sejam precedidas de um devido processo, o que pode prejudicar o funcionamento das atividades administrativas; (III) a substituição da decisão adminis-

trativa inicial sobre um requerimento provocado pelo interessado pela decisão de um julgador sem a qualificação técnica para a análise inicial desse requerimento (PERLINGEIRO, 2020, p. 36-37); e (IV) a dispensa de prévio requerimento administrativo para a revisão judicial de questões que dependem de provocação do interessado<sup>8</sup>, sob o pretexto de uma inafastabilidade de jurisdição falsamente calcada na equivalência entre as decisões administrativas iniciais e as de solução de conflitos.

A revisão de uma decisão administrativa, mediante recurso administrativo, pode ser atribuída à autoridade de nível hierárquico superior integrante do mesmo órgão da autoridade responsável pela decisão inicial (como, na legislação brasileira, o recurso no âmbito do procedimento administrativo perante a Administração Pública Federal)<sup>9</sup> ou à autoridade pertencente a órgão distinto (como o Conselho de Recursos da Previdência Social, órgão integrante do Ministério do Trabalho e Previdência<sup>10</sup>, responsável por decidir recursos diante de decisões de concessão ou indeferimento de benefícios tomados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão estruturado como autarquia federal<sup>11</sup> sujeito ao controle do Ministério do Trabalho e Previdência<sup>12</sup>).

Por fim, a decisão jurisdicional, que culmina no Judiciário na maioria dos sistemas jurídicos (*judicial review*), consiste no provimento que revê em definitivo uma decisão administrativa inicial e uma decisão administrativa de solução de conflitos, e consiste, ainda, no provimento que supre uma omissão administrativa.

Tendo em vista a necessidade de racionalizar o exercício das atividades administrativas e jurisdicionais e evitar a duplicação de funções públicas, com o dispêndio de recursos e os entraves burocráticos que isso acarreta, cada sistema jurídico, ao estruturar sua justiça administrativa, tende a concentrar seus investimentos em uma dessas três fases a fim de assegurar um processo justo e, ao mesmo tempo, economizar os limitados recursos públicos. As distintas combinações entre as fases de decisão inicial, revisão administrativa e revisão jurisdicional, bem como o papel atribuído a cada uma delas na obtenção de um resultado justo, permitem identificar distintos modelos de justiça administrativa, abordados por Michael Asimow no artigo “Cinco modelos de justiça administrativa”.

Assim, em sistemas jurídicos em que há grande investimento na fase administrativa e nos quais as autoridades administrativas gozam das prerrogativas de independência, imparcialidade e qualificação técnica (autoridades quase-judiciais, como os Administrative Law Judges estadunidenses que decidem sobre questões de fato nas submetidas ao Administrative Procedure Act (APA), a Lei de Processo Administrativo editada em 1946), é compreensível que seja exigido o esgotamento da via administrativa a fim de viabilizar o acesso à revisão judicial, a qual, em acréscimo, pode ser limitada a questões jurídicas, excluindo as questões de fato que já foram analisadas por autoridades com prerrogativas quase-jurisdicionais (revisão judicial fechada).

Por outro lado, nos sistemas jurídicos em que as autoridades administrativas não detêm essas prerrogativas de independência e imparcialidade (como o brasileiro), a revisão judicial tende a ser ampla (revisão judicial aberta), incidindo sobre os mais variados aspectos da decisão administrativa, desde questões formais até os motivos de fato e de direito que lhe dão

suporte, incluindo o exercício de poderes discricionários<sup>13</sup>. Também é comum que o acesso à via judicial independa do prévio exaurimento da via administrativa, sendo exigível apenas o prévio requerimento administrativo (BRASIL, 2014), ou seja, a existência de uma decisão inicial ou a demora irrazoável da Administração Pública para responder ao requerimento (PERLINGEIRO, 2022, p. 1120-1121).

Apesar da inegável utilidade analítica dos modelos descritos por Asimow, na doutrina prevalece a identificação dos modelos de organização da justiça administrativa com base no sistema jurídico que lhes deu origem: o francês, o britânico e o alemão.

### 3 MODELOS DE JUSTIÇA ADMINISTRATIVA

Sem olvidar que os modelos de organização da justiça administrativa variam de acordo com a cultura jurídica de cada país, uma vez que o direito é produto de um território e de um determinado momento histórico, decorrente de uma conjunção de idiosincrasias, tradições e valores (CASSAGNE; GONZÁLEZ PÉREZ, 2005, p. 33-34), todos os sistemas de justiça administrativa na atualidade têm em comum alguns pressupostos: uma clara separação de poderes entre os órgãos estatais; a vinculação da atividade administrativa à juridicidade, entendida como uma interpretação constitucional da legalidade que extrapola a mera vinculação do administrador aos regulamentos; o conceito de interesse público não como interesse da Administração, mas da sociedade, o que implica a consideração dos interesses individuais relevantes; e a consagração do direito à tutela judicial efetiva como direito fundamental (ANDRADE, 2019, p. 13).

Deve-se advertir, ainda, que a descrição dos modelos a seguir recai em uma simplificação indissociável da tentativa de sistematizar realidades jurídicas complexas para fins didáticos. Com efeito, considerada a complexidade dos sistemas jurídicos enquanto produtos de uma longa evolução histórica, faz-se necessário categorizá-los de acordo com suas características gerais a fim de possibilitar uma análise científica (RIVERO, 1995, p. 55-56).

#### 3.1 MODELO FRANCÊS

O modelo francês é fortemente marcado pela peculiar interpretação conferida ao princípio da separação dos poderes vigente na França pós-revolucionária. Segundo essa interpretação, o controle da atuação administrativa não poderia ser efetuado pelo Poder Judiciário, pois era vedado aos juizes ordinários conhecer das causas de direito administrativo, com fundamento na máxima de que “julgar a Administração ainda é administrar”. Assim, após a Revolução de 1789 delineou-se na França um sistema contencioso-administrativo que, apesar de integrar a estrutura do Poder Executivo, era composto por órgãos especializados e dotados da independência necessária para exercer o controle sobre a Administração, cujo expoente máximo é o Conselho de Estado (Conseil d'État), criado em 1799 para exercer funções consultivas e jurisdicionais (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2007, p. 30-38).

Inicialmente, esse controle era limitado à legalidade e resultava na anulação de atos ilegais, sem a possibilidade de emissão de uma decisão substitutiva da atuação administrativa. O Conselho de Estado limitava-se a realizar estudos e a propor soluções, sendo a palavra final na decisão das controvérsias confiada ao chefe do Executivo, caracterizando o que ficou conhecido como sistema

de justiça retida (*justice retenue*) (Idem, p. 41-42).

Contudo, percebeu-se que a Administração não poderia se valer de sua isenção de submeter-se à jurisdição ordinária para furtar-se ao cumprimento da lei em suas relações patrimoniais com particulares que extrapolavam o regime jurídico de Direito Administrativo, motivo pelo qual foi criado o recurso “de plena jurisdição”, no qual o Conselho de Estado substituiu a jurisdição ordinária quando uma das partes em conflito era a Administração Pública.

Considerando que, como visto, a função da justiça administrativa nesse período da evolução do sistema francês era limitada ao controle da legalidade, a par do recurso de plena jurisdição passou a ser previsto também um recurso por excesso de poder (*recours pour excès de pouvoir*) para suprir a lacuna com relação aos casos em que a atuação ilegal da Administração afetasse os particulares, embora eles não estivessem formalmente vinculados à Administração (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2007, p. 44-47).

A partir de 1872, quando o Conselho de Estado passou a atuar em um regime de jurisdição delegada (*justice déléguée*) no qual, apesar de continuar formalmente integrando a estrutura do Poder Executivo, passou a decidir por sua própria autoridade, sem limitar-se a propor a decisão a ser adotada pelo chefe do Executivo, a justiça administrativa francesa alcançou formalmente sua independência, e continuou evoluindo no sentido de conceder proteção mais efetiva aos direitos individuais por meio de reformas legislativas como a que forneceu meios à jurisdição administrativa para executar suas próprias decisões em 1980 e a que previu a possibilidade de conceder medidas cautelares de urgência diante da Administração em 2000 (Idem, p. 47-50, 91-94).

Em síntese, o modelo francês se caracteriza por um forte apelo ao princípio da separação dos poderes, resultando na alocação dos órgãos de justiça administrativa na estrutura do Poder Executivo (sistema dualista), mas dotados de independência em relação a este, bem como por ter como principal objetivo o controle da legalidade da atuação administrativa.

### 3.2 MODELO BRITÂNICO

O modelo britânico, por sua vez, surgiu a partir da ideia de igualdade de todos perante a lei, indivíduos e Estado, servidores públicos e particulares, com a submissão da Administração ao direito comum e à jurisdição ordinária (AMARAL, 2015, p. 91-92).

Embora a submissão da Administração ao direito comum tenha sido superada com a criação de um Direito Administrativo propriamente dito nos países de tradição de *common law* (AMARAL, 2015, p. 110; FROMONT, 2006) e tenha havido uma evolução rumo à implementação do devido processo legal na esfera administrativa (PERLINGEIRO, 2022, p. 1128), com a criação de órgãos administrativos de solução de conflitos funcionalmente independentes denominados *tribunals*, as causas de direito administrativo continuam sendo resolvidas perante tribunais ordinários, não havendo distinção institucional entre estes (*law courts*) e os tribunais administrativos (*administrative courts*), mas apenas especialização.

Contudo, mesmo que haja órgãos especializados na esfera administrativa<sup>14</sup>, a tutela judicial dos direitos individuais dos cidadãos diante da Administração utiliza os mesmos instrumentos aplicáveis aos litígios entre particulares. Ou seja, não

são previstos mecanismos específicos para lidar com eventuais assimetrias entre o particular e a Administração em matérias como o acesso à informação. Além disso, a revisão judicial incumbe a órgãos integrantes do Poder Judiciário dotados de competência geral, tratando-se assim de um sistema monista (SOMMERMANN, 2022c, p. 15).

O contencioso administrativo brasileiro recebeu forte influência do modelo britânico, na medida em que as causas de direito administrativo são confiadas a órgãos judiciais ordinários, com competência tanto para questões de direito privado quanto de direito público (PERLINGEIRO, 2020, p. 26).

### 3.3 MODELO ALEMÃO

Por fim, o modelo alemão é aquele que atribui a uma jurisdição especializada alocada na estrutura do Poder Judiciário – nisso de forma distinta do modelo francês – a solução dos conflitos em matéria administrativa (FIX-ZAMUDIO, 2005, p. 197-198). Apesar de o controle da Administração ser confiado a órgãos do Poder Judiciário, pode-se dizer que se trata de um sistema dualista, pois há diferença entre tribunais de direito privado e de direito público (SOMMERMANN, 2022b).

Com efeito, a legislação alemã (ALEMANHA, 1960, § 2) prevê a existência de uma jurisdição administrativa especializada em três graus (Tribunais Administrativos, Superior Tribunal Administrativo e Supremo Tribunal Federal Administrativo).

Além disso, a função primordial da justiça administrativa no modelo alemão é a tutela judicial efetiva dos direitos dos administrados, sendo a proteção da legalidade apenas incidental (ANDRADE, 2019, p. 18).

### 3.4 SISTEMAS OBJETIVO E SUBJETIVO

A análise dos três modelos antes referidos revela diferenças essenciais quanto a aspectos como a função do sistema de justiça administrativa (controle de legalidade ou tutela de direitos subjetivos) e o objeto do processo (anulação de uma decisão administrativa ou lesão a uma posição jurídica subjetiva), o que gera reflexos em questões como a legitimidade para iniciar o processo, os poderes dos julgadores e os efeitos das sentenças. Com base nisso, a doutrina identifica dois tipos de sistemas de justiça administrativa: o objetivo e o subjetivo (ANDRADE, 2019, p. 12).

O sistema objetivo relaciona-se com as origens do modelo francês, em que o contencioso administrativo servia como um instrumento de controle da legalidade da atuação administrativa, sem enfoque nos interesses individuais eventualmente afetados por essa atuação (Idem, p. 14-15). Em consequência disso, tem legitimidade para agir o indivíduo que demonstrar um interesse direto em provocar o controle, atuando, dessa forma, como uma espécie de procurador do interesse público, a fim de assegurar o cumprimento da lei (SOMMERMANN, 2022a, p. 22).

O processo tem por objeto apenas pretensões declaratórias e anulatórias, e os efeitos da sentença não compreendem a possibilidade de adotar medidas coercitivas contra a Administração ou de determinar a prática de atos ou até mesmo o seu conteúdo. Em outras palavras, o julgador responsável por solucionar a causa administrativa em um sistema puramente objetivo pode declarar nulidade de um ato ou a ilegalidade de uma situação, mas não detém os meios para executar sua própria de-

ção, o que incumbe à autoridade administrativa (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2007, p. 79-90).

Apesar de não fornecer a proteção mais adequada aos indivíduos que titularizam posições jurídicas subjetivas diante da Administração, o sistema objetivo tem o mérito de possibilitar uma ampla defesa da legalidade, inclusive quanto a direitos difusos e coletivos, ao permitir o acesso à justiça administrativa para questionamento de atos concretos e de normas administrativas, pela via de ação individual ou coletiva (ANDRADE, 2019, p. 20).

A seu turno, no sistema subjetivo adotado, por exemplo, na Alemanha, o propósito principal é a tutela de posições jurídicas subjetivas, decorrentes não apenas de normas administrativas que protegem o interesse público, mas de normas que estabelecem direitos subjetivos em favor de indivíduos ou grupos individualizáveis.

Isso é sustentado por uma concepção de direito subjetivo segundo a qual toda vantagem ou benefício que um particular possa derivar do ordenamento jurídico constitui um verdadeiro direito subjetivo. Por isso, quando a Administração viola o dever de legalidade e dessa violação resulta um prejuízo a um ou vários indivíduos, eles titularizam um direito subjetivo à eliminação desse prejuízo (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2007, p. 137-140).

Assim, no sistema subjetivo o processo tem por objeto uma pretensão condenatória, e a legitimidade ativa recai sobre os titulares do direito subjetivo lesado (SOMMERMANN, 2022a, p. 22), o que pode ser problemático ao se tratar de direitos coletivos e difusos como o meio ambiente, reclamando a criação de instrumentos adicionais como mecanismos de tutela coletiva e a atribuição de legitimidade a pessoas ou instituições, ainda que não diretamente afetadas, para a tutela desses direitos (SOMMERMANN, 2022c, p. 14-15).

Apesar das diferenças destacadas entre as funções primordiais dos sistemas objetivo e subjetivo, não se pode negar que o controle de legalidade acarreta, ainda que de modo secundário, a proteção de direitos individuais, e vice-versa, a tutela de uma posição jurídica subjetiva implica um controle de legalidade (SOMMERMANN, 2022a, p. 22).

No entanto, a evolução dos sistemas de justiça administrativa demonstrou a insuficiência dos modelos puramente objetivos em temas como o controle da omissão administrativa e a tutela de urgência, desnecessária em sistemas destinados não a proteger os direitos dos indivíduos, mas sim a promover o controle da legalidade, o que só poderia ser feito no âmbito de um processo de cognição exauriente (Idem).

Em vista disso, atualmente verifica-se uma tendência à subjetivização da justiça administrativa como resultado da consagração do direito à tutela judicial efetiva enquanto um direito fundamental de caráter subjetivo, que inclui a possibilidade de acionar um juiz para a proteção de um direito material concreto no âmbito do direito administrativo, a efetividade do provimento derivado desse pedido, a previsão de medidas cautelares e a concessão de meios ao juiz para promover sua execução forçada, de modo a fornecer uma tutela judicial célere e completa (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2007, p. 127-134).

Isso não representa uma *homogeneização dos sistemas, já que as tradições nacionais continuam a marcar as soluções estabelecidas* (ANDRADE, 2019, p. 16-17), mas sim um movimento de harmonização por influência de instrumentos in-

ternacionais que preveem a tutela judicial efetiva também em matéria administrativa como um direito fundamental, como a Convenção Europeia de Direitos Humanos (art. 6.1) e a da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (arts. 8.1 e 25), bem como a jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos formada a partir da aplicação dos referidos dispositivos.

#### 4 IMPORTÂNCIA DE UMA ABORDAGEM COMPARADA

Pelo que foi exposto até então é possível notar que uma abordagem comparada é essencial ao desenvolvimento de um conceito de justiça administrativa.

Com efeito, apesar de o Direito Administrativo brasileiro ter recebido influência do direito europeu continental, tradicionalmente vinculado ao *civil law*, na sua formação, o modelo de administração da justiça foi inspirado no sistema jurídico do *common law*. Isso leva a disfunções como a possibilidade de ampla revisão jurisdicional das decisões administrativas inicial (*implementation*) e de revisão (*adjudication*) proferidas por autoridades sem garantias de independência e imparcialidade, assim como ocorre no modelo francês. Contudo, ao passo que na França essa revisão compete a tribunais especializados em questões de direito administrativo, no Brasil a revisão jurisdicional é levada a efeito por tribunais ordinários não especializados, com aplicação de princípios próprios do direito privado na análise de causas de direito administrativo que afetam o interesse público e, por isso, reclamariam a aplicação de princípios de direito público (ASIMOW, 2017, p. 133-136; PERLINGEIRO, 2020, p. 26-28).

***Quanto ao Brasil, na configuração atual do sistema jurídico a jurisdição é encontrada somente no Poder Judiciário, o qual detém o monopólio do exercício da função jurisdicional com independência e imparcialidade [...]***

Por outro lado, apesar de o modelo brasileiro de administração judiciária se assemelhar ao estadunidense por não contemplar órgãos jurisdicionais especializados em matéria constitucional ou administrativa, atribuindo a tribunais generalistas a revisão das decisões administrativas, o sistema jurídico-administrativo brasileiro não conta com autoridades administrativas quase-independentes similares aos Hearing Officers (HOs) estadunidenses, servidores responsáveis pela *adjudication* – também denominados Administrative Law Judges (ALJs) nos procedimentos submetidos à Lei de Processo Administrativo de 1946 (APA) – que, embora não sejam integrantes do Poder Judiciário, são dotados de garantias destinadas a assegurar sua independência, como a vitaliciedade, a separação entre as funções investigatória e decisória e a seleção por critérios técnicos (ASIMOW, 2017, p. 139-140). De forma semelhante, outros países de tradição anglo-saxônica, como a Austrália e o Canadá, também adotam órgãos de solução de conflitos administrativos (*tribunals*) independentes dos órgãos responsáveis por proferir a decisão inicial, sujeitando-se à revisão jurisdicional por órgãos não especializados (Idem, p. 145-148).

Em outras palavras, enquanto o sistema de justiça adminis-



trativa estadunidense deixa a revisão judicial a cargo de autoridades não especializadas porque as decisões administrativas são tomadas por autoridades quase-judiciais, dotadas de prerrogativas capazes de assegurar sua independência (STRAUSS, 2016, p. 5, 10), no Brasil essa revisão judicial incide sobre decisões tomadas por autoridades sem prerrogativas de independência e imparcialidade.

Portanto, a análise comparada tem o potencial de lançar luzes sobre alternativas viáveis para o aprimoramento do sistema de justiça administrativa brasileiro, tornando-o capaz de lidar de forma correta e eficiente com as variadas demandas que lhe são submetidas. Todavia, essa análise deve ser feita de forma criteriosa, respeitando a natureza dos institutos e as peculiaridades da cultura jurídica de cada país, de modo a evitar, utilizando uma expressão de Asimow (2017, p. 156-160), *transplantes mal-sucedidos* de institutos jurídicos. De fato, não basta simplesmente importar institutos jurídicos que operam de forma eficaz em seus países de origem se não se conhece o direito administrativo brasileiro nem se tem em mente seus objetivos.

***A decisão administrativa de solução de conflitos caracteriza-se, pois, como uma quase-jurisdição que, diante de decisões administrativas que contrariam interesses, é exercida mediante recurso, no caso de pretensões que dependem de provocação do interessado [...]***

60

O estudo comparado em Direito Administrativo apresenta dificuldades adicionais além daquelas inerentes à apreensão de sistemas jurídicos estrangeiros em um grau de refinamento no qual se permite o confronto com os institutos locais. Isso porque, tendo em vista que a organização administrativa se relaciona intimamente com a história e a cultura jurídica de cada país, *a própria definição de direito administrativo não tem valor universal* (RIVERO, 1995, p. 35), sendo necessário perscrutar variados ramos do Direito a fim de identificar as regras que regem a atuação administrativa. Por exemplo, em alguns sistemas jurídicos as normas relativas à organização da Administração Pública estão inseridas no Direito Administrativo, ao passo que em outros, no Direito Constitucional. Pode-se citar ainda as causas relativas à responsabilidade extracontratual da Administração, que em alguns sistemas (como o brasileiro)<sup>15</sup> situam-se no Direito Administrativo, e em outros (como o alemão)<sup>16</sup>, no Direito Civil.

Em outras palavras, o Direito Administrativo comparado tem por objeto [...] *não o que os diversos países chamam de direito administrativo, mas o conjunto das regras jurídicas que, em cada país, regem a organização e a ação da Administração Pública e suas relações com os particulares, quaisquer que sejam, nesse país, a natureza e a qualificação dessas regras* (RIVERO, 1995, p. 44-45).

Apesar das dificuldades que essa tarefa evoca, tendo em vista as insuperáveis diferenças entre o modo de organização e de atuação da Administração em cada Estado, é possível identificar institutos comuns e confrontar as soluções adotadas a respeito em cada sistema jurídico a fim de melhor compreender o sistema jurídico brasileiro e lograr seu aprimoramento.

Uma iniciativa nesse sentido, intentada por um grupo de juristas provenientes de variadas culturas jurídicas da América Latina e da Europa continental, mostrou ser não apenas possível, como plenamente exitosa, a busca por uma base comum capaz de garantir a proteção do direito à tutela judicial efetiva em matéria administrativa, aplicável aos mais variados sistemas jurídicos, sejam eles de *civil law* ou de *common law*. Essa iniciativa resultou na publicação, em 2014, do Código Modelo euro-americano de Jurisdição Administrativa, contendo um conjunto de regras processuais destinadas a orientar o trabalho de legisladores nacionais incumbidos de elaborar ou reformar seus códigos de justiça administrativa (PERLINGEIRO; SOMMERMAN, 2014).

Nesse contexto, a seguir serão enumeradas características que devem permear um sistema de justiça administrativa, independentemente do sistema jurídico no qual estiver inserido.

**5 CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DE UM SISTEMA DE JUSTIÇA ADMINISTRATIVA**

Um sistema de justiça administrativa, para ser considerado como tal e funcionar como garantidor do Estado de Direito, deve ser capaz de assegurar a tutela efetiva das posições jurídicas subjetivas dos indivíduos, bem como o controle da legalidade da atuação administrativa<sup>17</sup>.

Para assegurar a efetividade da tutela, é essencial que o sistema de justiça administrativa seja dotado de uma jurisdição independente, tanto sob o aspecto pessoal quanto institucional<sup>18</sup>, garantindo a imparcialidade do julgador e a paridade de armas entre o indivíduo e a Administração<sup>19</sup>, o que implica a desconstrução de dogmas como a presunção de legitimidade dos atos da Administração Pública, invertendo o ônus da prova em desfavor do cidadão, parte geralmente prejudicada pela assimetria informacional (GRECO, 2022, p. 178-180), e a previsão de privilégios processuais à Fazenda Pública não estritamente fundamentados na necessidade de resguardar o interesse público.

Nesse aspecto, é necessário distinguir entre as prerrogativas processuais da Fazenda Pública justificadas pela relação direta com uma situação jurídica material capaz de pôr em risco o interesse público – como a suspensão de liminar prevista por motivo de interesse público não discutido no processo individual no qual foi concedida a medida de urgência<sup>20</sup>, a inexigibilidade de depósito prévio na ação rescisória por não haver risco de insolvência da Administração Pública e a impenhorabilidade dos bens públicos afetados à prestação de serviços públicos essenciais – dos privilégios processuais de caráter meramente processual e sem relação direta com uma situação de direito material – como a previsão de prazo em dobro para as entidades públicas e a necessidade de sua intimação pessoal, além da restrição de medidas de urgência em face da Administração Pública fundada na presunção de legalidade dos atos administrativos –, que acabam posicionando o Estado como a parte mais fraca da relação processual, o que soa inadmissível na maioria dos sistemas jurídicos.

Do mesmo modo, convém reiterar que a jurisdição administrativa não precisa necessariamente estar alocada no Poder Judiciário, desde que sejam asseguradas as prerrogativas de qualificação, independência e imparcialidade do órgão julgador.

A qualificação técnica, atributo que, ao lado da independência e da imparcialidade do julgador, é fundamental para caracteri-

zar o exercício da jurisdição em conformidade com as exigências impostas por instrumentos internacionais de direitos humanos<sup>21</sup>, relaciona-se com a necessidade de especialização da jurisdição administrativa. Com efeito, García de Enterría (2007, p. 67-68) sustenta que a especialização consiste em requisito sem o qual a jurisdição administrativa não alcança real consistência.

Essa especialização, para ser efetiva, deve ter como parâmetro o conteúdo da atuação e não a pessoa responsável por realizá-la (FIX-ZAMUDIO, 2005, p. 195), uma vez que, na prática, verificam-se tanto atuações de pessoas públicas que escapam ao âmbito do direito administrativo como atuações de particulares no desempenho de funções públicas<sup>22</sup>, as quais seriam indevidamente incluídas ou excluídas da submissão à jurisdição administrativa caso fosse tomado como parâmetro unicamente o critério da pessoa para definir sua competência.

Também é essencial à especialização a regulamentação precisa e uniforme (o que não significa inflexível e engessada) da atuação das autoridades administrativas, a fim de estabelecer princípios e regras específicos capazes de orientar a atividade administrativa e assegurar o interesse público, ao lado da preservação dos interesses individuais relevantes (Idem, p. 158-159), afastando, assim, a aplicação de princípios próprios do Direito privado às relações administrativas. Com efeito, a especialização jurisdicional efetiva passa pela previsão de um corpo de regras específicas a serem aplicadas pelos julgadores especializados.

Outro aspecto essencial para garantir a efetividade da tutela em um sistema de justiça administrativa, assim como a independência em relação aos órgãos que exercem as funções administrativas, é a outorga de poderes à jurisdição administrativa para executar suas próprias decisões<sup>23</sup>.

Caso a jurisdição administrativa dependesse unicamente do Poder Executivo – justamente aquele cuja atuação é objeto de controle – para executar suas decisões, sem possibilidade de adotar medidas coercitivas contra ele ou de substituir-lhe a atuação por meio da emissão de provimentos condenatórios, assim como ocorria nos primórdios do regime francês, não poderia ser considerada uma verdadeira jurisdição, porquanto desprovida dos poderes que necessariamente se requer para ser considerada como tal. Com efeito, não é sequer imaginável a existência de uma jurisdição privada de autoridade para impor na prática suas sentenças diante do descumprimento deliberado por seus destinatários (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2007, p. 105-106).

Em síntese, um sistema de justiça administrativa deve ser dotado de uma jurisdição especializada, independente e imparcial que, aplicando princípios e regras próprios para regulamentar a atuação administrativa, seja capaz de assegurar o controle da legalidade da atuação administrativa e a tutela efetiva dos direitos subjetivos, inclusive por meio do exercício de poderes para fazer valer suas decisões.

## 6 A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

Após identificar as características que devem estar presentes em um sistema de justiça administrativa capaz de garantir a tutela efetiva de direitos em matéria administrativa, é possível analisar a sua situação atual no Brasil.

Inicialmente, salta aos olhos a inexistência de leis processuais próprias aplicáveis às causas de Direito Administrativo.

Diferentemente de diversas outras nações latino-americanas com leis e códigos de jurisdição contenciosa administrativa<sup>24</sup>, no Brasil as demandas judiciais sobre matérias de Direito Administrativo são regidas pela legislação processual civil comum, observadas as disposições de leis específicas<sup>25</sup>.

A submissão à legislação processual comum aplicável às demandas de Direito privado, com os temperamentos de normas esparsas que alteram o regime processual civil geral em pontos específicos, acaba gerando uma certa confusão em razão da profusão de normas e da falta de uma sistematização, bem como de uma principiologia própria das causas de direito administrativo, o que não raro leva os julgadores a aplicarem princípios de direito privado na solução de demandas administrativas.

Ademais, não há órgãos jurisdicionais especializados para o julgamento de causas de direito administrativo. Os conflitos envolvendo entes públicos federais, independentemente de sua natureza, são de competência da Justiça Federal<sup>26</sup>, ao passo que a competência para conhecer dos litígios que envolvam entes locais será fixada nas normas de organização judiciária de cada Estado da Federação<sup>27</sup>.

Trata-se, pois, da definição de competências predominantemente por um critério subjetivo, em razão da pessoa e não da matéria posta em discussão, com especializações episódicas a depender de normas regulamentares a serem estabelecidas no âmbito de cada tribunal, destinadas a minimizar a falta de especialização dos julgadores generalistas em matéria administrativa, mas sem atacar estruturalmente o problema.

Como resultado, os julgadores acabam por deter competência sobre uma gama de matérias, muitas das quais não se enquadram materialmente como relações jurídicas administrativas, a exemplo de execuções de títulos extrajudiciais movidas por empresas públicas e causas em que a Administração atua como particular, como um conflito sobre um contrato civil de locação de imóvel em que a Administração figura como locatária.

Argumenta-se que nos sistemas jurídicos vinculados a *common law* a revisão judicial das decisões administrativas é atribuída, assim como no Brasil, a tribunais de competência comum. No entanto, naqueles sistemas jurídicos, as decisões administrativas objeto de revisão por julgadores generalistas são proferidas por autoridades dotadas de garantias de independência, como os Administrative Law Judges estadunidenses e os *tribunals* independentes e especializados existentes na Austrália e no Canadá (ASIMOW, 2007, p. 141 e 146)<sup>28</sup>, ao passo que no Brasil a revisão incide sobre decisões proferidas por autoridades sem prerrogativas de independência e imparcialidade objetiva (PERLINGEIRO, 2022, p. 1119).

Retomando a lição de Asimow (2017, p. 134), para quem um sistema de justiça administrativa deve ser delineado de modo a alocar eficientemente os limitados recursos públicos, privilegiando os investimentos em uma das fases – decisão administrativa inicial, *adjudication* ou revisão judicial – a fim de atingir o objetivo de assegurar decisões razoáveis com menor dispêndio de recursos, é possível afirmar que os sistemas de justiça administrativa provenientes da *common law*, que também adotam um modelo de revisão judicial por órgãos não especializados, concentram seus recursos na fase de *adjudication*, com a previsão de autoridades administrativas independentes e especializadas, enquan-

to no Brasil a prevalência recai na fase de revisão judicial, que, contudo, é desempenhada por julgadores não especializados, o que acaba dando margem a disfunções, como a solução das causas de Direito Administrativo por meio da aplicação de princípios próprios do direito privado, com enfoque na natureza bilateral do conflito e não no interesse público subjacente (PERLINGEIRO, 2020, p. 27). Ou seja, a falta de julgadores (*adjudicators*) dotados de garantias de independência no âmbito do Poder Executivo acaba por conferir protagonismo a um Judiciário generalista no papel de assegurar a solução justa e eficiente dos conflitos entre os indivíduos e a Administração.

Assim, no sistema jurídico brasileiro, em que a inafastabilidade da jurisdição exercida pelo Judiciário é um direito fundamental<sup>29</sup>, a ausência de independência da Administração Pública é considerada justamente o ponto de diferenciação entre as funções jurisdicionais do Judiciário e as funções da Administração voltadas à solução de conflitos (PERLINGEIRO, 2022, p. 1119) e, por isso, o Poder Judiciário detém o monopólio do exercício da jurisdição com competência, independência e imparcialidade. A análise comparada aponta para duas alternativas:

- I. a adoção de solução semelhante à dos sistemas jurídicos de *common law*, com a reestruturação da fase de decisão administrativa mediante a garantia de prerrogativas de atuação quase-jurisdicional às autoridades administrativas e, por conseguinte, a divisão do exercício da jurisdição entre o Judiciário e o Executivo, sem que isso implique violação ao direito humano fundamental à tutela judicial efetiva<sup>30</sup>; ou
- II. a especialização institucional, e não apenas circunstancial, dos órgãos judiciais responsáveis pela revisão das decisões administrativas com base na matéria, e não na pessoa, acompanhada da edição de uma legislação processual própria das causas de Direito Administrativo.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Administrativo e, por conseguinte, a justiça administrativa, são conquistas do Estado de Direito, sem as quais este não pode ser considerado efetivo.

Com efeito, a justiça administrativa consiste em um avanço civilizatório, ao proporcionar aos indivíduos instrumentos para solucionar seus conflitos com a Administração Pública mediante intervenção de autoridades qualificadas, independentes e imparciais, procurando promover a aplicação equitativa da lei em lugar de acentuar as disparidades de poder entre a Administração e o particular.

Esse sistema pode se organizar de diversas formas, de acordo com a cultura jurídica e o desenho institucional delineado na Constituição de cada país. Contudo, pode-se dizer que compreende basicamente três tipos de decisões: as decisões iniciais das autoridades administrativas (*implementation* ou *front-line decisions*), as decisões administrativas de solução de conflitos (*adjudication*) e a revisão jurisdicional, assim como as normas que as regulamentam e as instituições responsáveis por sua prolação e controle.

É fundamental que a revisão jurisdicional seja prestada por um órgão competente, independente e imparcial que, aplican-

do princípios e regras próprios, seja capaz de assegurar o controle da legalidade da atuação administrativa e a tutela efetiva das posições jurídicas subjetivas.

No Brasil, verificou-se que o sistema judiciário tem caráter generalista, de forma semelhante aos países do *common law*; todavia, ao contrário destes, a revisão efetuada pelos órgãos jurisdicionais generalistas não tem por objeto decisões proferidas por autoridades quase-independentes como os Administrative Law Judges estadunidenses e os *tribunals* especializados existentes na Austrália e no Canadá, mas sim por autoridades administrativas sem prerrogativas de independência.

Por outro lado, apesar de ter recebido inegável influência do direito europeu continental na formação de seu direito administrativo, o Brasil não instituiu órgãos jurisdicionais especializados em razão da matéria, como o Conselho de Estado francês e os tribunais administrativos alemães, para proceder à revisão judicial das decisões administrativas.

Em vista disso, faz-se necessário conhecer e estudar essas categorias jurídicas a fim de que o sistema de justiça administrativa brasileiro supere a mera importação de conceitos estrangeiros e se afirme como um sistema capaz de receber as influências comparadas e construir sua própria identidade, garantindo de modo efetivo o controle da legalidade da atuação das autoridades administrativas e a proteção dos direitos individuais subjetivos no marco do sistema jurídico nacional.

## NOTAS

- 1 Ver Perlingeiro (2020) e, especificamente sobre a questão ambiental, Perlingeiro e Schmidt (2022).
- 2 Optou-se por traduzir "*administrative adjudication*" como "decisão administrativa de solução de conflitos" em vez da tradução literal "adjudicação administrativa" para evitar confusão, tendo em vista que, no direito brasileiro, o uso consagrado do termo adjudicação está relacionado ao ato de *transferir bens do domínio de uma pessoa para o domínio de outra em consequência de execução, sucessão ou venda* (BRASIL, 2016, p. 238) ou, no âmbito específico do direito administrativo, à fase final do procedimento de licitação, conforme artigo 71 da Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021).
- 3 É o caso do sistema jurídico alemão, no qual o ato administrativo é definido no § 35 da Lei de Procedimento Administrativo (VwVfG) como uma regulamentação sobre um caso concreto emanada de um órgão administrativo e que produz efeitos externos. Assim, enquanto os atos administrativos dizem respeito à regulamentação de uma situação concreta, as normas jurídicas, como os regulamentos administrativos, versam sobre fatos abstratos (MAURER, 2012, p. 186, 194).
- 4 [...] como na expressão "*sistema de justiça administrativa*" (ou *criminal ou civil*) e "*administração da justiça*" (CANE, 2017, p. 79).
- 5 Sobre a tutela judicial efetiva em matéria administrativa, ver SOMMERMANN, 2022a.
- 6 *Todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com as devidas garantias por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação de caráter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil. A imprensa e o público poderão ser excluídos de parte ou da totalidade de um julgamento, quer por motivo de moral pública, de ordem pública ou de segurança nacional em uma sociedade democrática, quer quando o interesse da vida privada das Partes o exigir, que na medida em que isso seja estritamente necessário na opinião da justiça, em circunstâncias específicas, nas quais a publicidade venha a prejudicar os interesses da justiça; entretanto, qualquer sentença proferida em matéria penal ou civil deverá tornar-se pública, a menos que o interesse de menores exija procedimento oposto, ou o processo diga respeito a controvérsias matrimoniais ou à tutela de menores.*
- 7 Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro

- de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.
- 8 Com relação à matéria previdenciária, essa tese foi rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 631.240 (Rel. Min. Luis Roberto Barroso. Brasília, DF, 15 de dezembro de 2016).
  - 9 Art. 56, § 1º, da Lei n. 9.784/1999: *O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.*
  - 10 De acordo com o art. 48-B, inciso I, da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, com a redação dada pela Lei n. 14.261, de 16 de dezembro de 2021.
  - 11 O INSS foi criado pelo Decreto n. 99.350, de 27 de junho de 1990, atualmente revogado, estando em vigor o Decreto n. 9.746, de 8 de abril de 2019.
  - 12 Art. 48-A, inciso I, da Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, com a redação dada pela Lei n. 14.261, de 16 de dezembro de 2021, resultante da conversão da Medida Provisória n. 1.058, de 27 de julho de 2021. Antes da edição da referida Medida Provisória, a previdência estava incluída entre as áreas de competência do Ministério da Economia, por força da redação então vigente do art. 31, inciso X, da Lei n. 13.844/2019.
  - 13 O antigo dogma da intangibilidade do mérito administrativo encontra-se superado, não se discutindo mais a *possibilidade de controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários, repousando a discussão nos limites (intensidade) e parâmetros (critérios) que devem presidir esse controle* (BINENBOJM, 2014, p. 213). Com efeito, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem admitido o controle do ato administrativo discricionário para conformá-lo aos princípios constitucionais que regem a atuação administrativa, em especial o da legalidade (RE 131661, rel. Min. Marco Aurélio, 2ª T., j. 26.09.1995; RMS 24699, rel. Min. Eros Grau, 1ª T., j. 30.11.2004; ARE 740670 AgR, rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª T., j. 07.10.2014).
  - 14 O já citado *Tribunals, Courts and Enforcement Act* de 2007 integrou esses órgãos ao Poder Judicial, mas permanece a controvérsia se são realmente órgãos do Poder Judicial ou se estão fora dessa estrutura (SOMMERMANN, 2022b).
  - 15 Ver art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988.
  - 16 Ver art. 40 do Código de Jurisdição Administrativa alemão (ALEMANHA, 1960).
  - 17 Art. 1.1 do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa: *A jurisdição administrativa tem a missão de controlar a legalidade da atuação administrativa, e de proteger e tornar efetivos os direitos subjetivos e interesses legítimos.*
  - 18 Art. 6º do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa: *Conforme as disposições constitucionais, a jurisdição administrativa é independente. Ela goza de uma independência institucional e pessoal, e seu regime jurídico assegura a imparcialidade dos juizes.*
  - 19 Art. 21 do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa: *O processo na jurisdição administrativa deve assegurar a realização da tutela judicial efetiva dos direitos e interesses legítimos, garantir a paridade de armas e a imparcialidade do juiz.*
  - 20 Art. 4º da Lei n. 8.437/1992.
  - 21 Ver item 2.1.
  - 22 Art. 1.2 do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa: *Entende-se por atuação administrativa toda ação ou omissão de pessoas ou órgãos públicos no exercício de uma função administrativa, ou de pessoas ou órgãos privados no exercício de um poder público.*
  - 23 Art. 57 do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa: *O tribunal assegurará a completa execução de suas sentenças ou decisões em um prazo razoável.*
  - 24 Como a *Ley transitória para la tramitación de los procesos contencioso y contencioso administrativo* (Ley n. 620, de 29 de dezembro de 2014) da Bolívia, o *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* (Ley n. 1.437, de 18 de janeiro de 2011) da Colômbia, o *Código Procesal Contencioso-Administrativo* (Ley n. 8.508, de 28 de abril de 2006) da Costa Rica, a *Ley de la jurisdicción contencioso administrativo* (Decreto n. 81, de 24 de novembro de 1978) de El Salvador, a *Ley de la jurisdicción contencioso administrativo* (Ley n. 35, de 18 de março de 1968) do Equador, a *Ley de lo contencioso administrativo* (Decreto n. 119/96, de 21 de novembro de 1996) guatemalteca, a *Ley de la jurisdicción de lo contencioso administrativo* (Decreto n. 189-87, de 1º de julho de 1988) de Honduras, a *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* (Ley Federal de 1º de dezembro de 2005) mexicana, a *Ley de regulación de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo* (Ley n. 350, de 18 de maio de 2000) da Nicarágua, a lei panamenha *Sobre la jurisdicción contencioso-administrativa* (Ley n. 135, de 30 de abril de 1943), a *Ley que establece el procedimiento para lo contencioso administrativo* (Ley n. 1.462, de 18 de julho de 1935) do Paraguai, a *Ley que regula el proceso contencioso administrativo* (Ley n. 27.584, de 29 de agosto de 2008) peruana, a *Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa* (Ley n. 1494, de 9 de agosto de 1947) da República Dominicana, e a *Ley orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa* (Ley n. 39.447, de 16 de junho de 2010) venezuelana.
  - 25 Como a Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980, que regulamenta a cobrança judicial da Dívida Ativa a Fazenda Pública; a Lei n. 8.437, de 30 de junho de 1992, que trata da concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público; a Lei n. 9.494, de 10 de setembro de 1997, que disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública; e a Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009, que disciplina o mandato de segurança; a par de disposições do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015) aplicáveis às causas de que o Estado participa, como as disposições concernentes à Advocacia Pública (arts. 182 a 184), à remessa necessária (art. 496), ao cumprimento de sentença diante da Fazenda Pública (arts. 534 e 535) e à execução contra a Fazenda Pública (art. 910).
  - 26 Art. 109, inciso I, da Constituição Federal de 1988.
  - 27 Art. 125, § 1º, da Constituição Federal de 1988.
  - 28 O Reino Unido também adotava modelo semelhante até 2007, quando os *tribunals* passaram a integrar o Poder Judiciário (GRÁ-BRETANHA, 2007).
  - 29 Art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988.
  - 30 Sobre essa solução, ver Perlingeiro (2022), em especial p. 1129-1130.

## REFERÊNCIAS

- ALEMANHA. *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO). Código de Jurisdição Administrativa. Lei de 21 de janeiro de 1960 (BGBl. I S. 17), modificada e promulgada novamente em 19 de março de 1991 (BGBl. I S. 686), última alteração pelo art. 2º da Lei de 8 de outubro de 2021 (BGBl. I p. 4650). Disponível em: <http://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html>. Acesso em: 27 jun. 2022.
- AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2015. v. 1
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A justiça administrativa*: lições. 17. ed. Coimbra: Almedina, 2019.
- ARAB LEAGUE. *Arab Charter on Human Rights*, Cairo, 22 de maio de 2004. Disponível em: <https://al-bab.com/documents-reference-section/arab-charter-human-rights-2004>. Acesso em: 5 dez. 2022.
- ASIMOW, Michael. Cinco modelos de adjudicação administrativa (Justiça Administrativa). *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, jan./abr. 2017, p. 129-165.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 nov. 2022.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Manual de padronização de textos do STJ*. 2. ed. Brasília, DF: STJ, 2016. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacao/institucional/index.php/Manual/artide/view/129/102>. Acesso em: 9 jan. 2023.
- CANE, Peter. Por que ter tribunais administrativos? *A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 77-110, jul./set. 2017.
- CASSAGNE, Juan Carlos; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *La justicia administrativa en Iberoamerica*. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2005.
- CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, 1950. Strasbourg, FR: Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, [2021]. Disponível em: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_por.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf). Acesso em: 30 out. 2022.
- FIX-ZAMUDIO, Hector. Concepto y contenido de la justicia administrativa. In: CIENFUEGOS SALGADO, David; LÓPEZ OLIVERA, Miguel Alejandro (coord). *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz*. México, DF: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 149-210. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/9.pdf>. Acesso em: 7 out. 2022.
- FROMONT, Michel. *Droit administratif des états européens*. Paris: PUF, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Las transformaciones de la justicia*

*administrativa*: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. Un cambio de paradigma? Madrid: Thomson Civitas, 2007.

GRÃ-BRETANHA. Parliament. Tribunals. *Courts and Enforcement Act 2007* (TCE Act). Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>. Acesso em: 31 out. 2022.

GRÃ-BRETANHA. UK ADMINISTRATIVE JUSTICE INSTITUTE (UKAJI). *A research roadmap for Administrative Justice*. University of Essex, Essex, 2018. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/11MWsDVzO7rWVeaM5BDKp4OmXgRjHPIAR/view>. Acesso em: 4 nov. 2022.

GRECO, LEONARDO. Comentários a los arts. 21 a 27. In: ABERASTURY, Pedro; SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da (ed.). *Código modelo euroamericano de la jurisdicción administrativa comentado y concordado*. Santa Fe, AR: Rubinzal-Culzoni, 2022, p. 173-205.

MASHAW, Jerry L. Conflict and compromise among models of administrative justice. *Duke Law Journal*, North Carolina, v. 1981, n. 2, p. 181-212, Apr. 1981.

MAURER, Hartmut. *Derecho administrativo alemán*. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional sobre Direitos civis e Políticos. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 30 out. 2022.

OBSERVATOIRE DES MUTATIONS INSTITUTIONELLES ET JURIDIQUES (OMI). *Administrative Justice in Europe*. Paris: Presses Universitaires de France, 2007.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, ACHPR, Banjul, 27 de junho de 1981. Disponível em: [https://www.achpr.org/public/Document/file/Portugues/achpr\\_instr\\_charter\\_por.pdf](https://www.achpr.org/public/Document/file/Portugues/achpr_instr_charter_por.pdf). Acesso em: 5 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos*, OEA, San José, CR, 22 de novembro de 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 30 out. 2022.

PERLINGEIRO, Ricardo. Funções administrativas de implementação, controle de decisões administrativas e proteção de direitos. In: PERLINGEIRO, Ricardo; DUARTE, Fernanda; IORIO FILHO, Rafael Mario (ed.). *Estudos sobre justiça administrativa*. Niterói, RJ: Núcleo de Pesquisa e Extensão sobre Ciências do Poder Judiciário (Nupej), 2020. p. 22-57.

PERLINGEIRO, Ricardo. Releitura do devido processo legal na esfera administrativa. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, ano 16, v. 23, n. 2, p. 1116-1135, maio/ago. 2022.

PERLINGEIRO, Ricardo. Uma perspectiva histórica da jurisdição administrativa na América Latina: tradição europeia-continental versus influência norte-americana. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 89-136, jan./abr. 2015.

PERLINGEIRO, Ricardo; AFFONSO, Flávia. Introdução à compilação de leis de procedimento administrativo e processo administrativo latino-americanos. In: PERLINGEIRO, Ricardo (coord.). *Procedimento administrativo e processo administrativo latino-americanos*: compilação de leis nacionais. Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Escola da Magistratura Regional Federal. Rio de Janeiro: EMARF, 2017. p. 21-29.

PERLINGEIRO, Ricardo; SCHMIDT, Luísa Silva. Linhas gerais da jurisdição ambiental no Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 106, p. 15-46, 2022.

PERLINGEIRO, Ricardo; SOMMERMANN, Karl-Peter (org.). *Euro-American Model Code of Administrative Jurisdiction*. Niterói, RJ: Eduff, 2014.

RIVERO, Jean. Curso de direito administrativo comparado. Tradução J. Cretella Jr. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

SOMMERMANN, Karl-Peter. Comentários al art. 1º. In: ABERASTURY, Pedro; PERLINGEIRO, Ricardo (ed.). *Código modelo euroamericano de la jurisdicción administrativa comentado y concordado*. Santa Fe, Argentina: Rubinzal-Culzoni, 2022a. p. 21-36.

SOMMERMANN, Karl-Peter. El Código Modelo Euroamericano de la Jurisdicción Administrativa: perspectiva europea. In: SEMINÁRIO PPGJA-UFF JUSTIÇA ADMINISTRATIVA NO ESTADO CONTEMPORÂNEO, 1., 2022, Niterói, RJ. *Anais* [...]. Niterói, RJ: PPGJA-UFF, 2022b.

SOMMERMANN, Karl-Peter. Prólogo. In: ABERASTURY, Pedro; PERLINGEIRO,

Ricardo (ed.). *Código modelo euroamericano de la jurisdicción administrativa comentado y concordado*. Santa Fe, Argentina: Rubinzal-Culzoni, 2022c. p. 13-17.

STRAUSS, Peter L. *Administrative Justice in the United States*. 3. ed. North Carolina: Carolina Academic Press, 2016.

URUGUAI. [Constituição (1967)]. Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Parlamento de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, [2023]. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>. Acesso em: 31 out. 2022.

## JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). RE 631.240. Relator: Min. Roberto Barroso, 3 de setembro de 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, § 127, Sentença de 2 de fevereiro de 2001.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). Caso Claude-Reyes y otros vs. Chile, §§ 118 e 119, Sentença de 19 de setembro de 2006.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). Caso Vélez Loo vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 218, § 108, Sentença de 23 de novembro de 2010.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Caso Piersack vs. Belgium. Sentença de 1 de outubro de 1982.

Artigo recebido em 16/1/2023.

Artigo aprovado em 16/2/2023.

**Ricardo Perlingeiro** é Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Doutor em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF), tendo desenvolvido pesquisa de pós-doutorado (como Gastforscher) no Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá.

**Luísa Silva Schmidt** é Juíza Federal substituta na Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Doutoranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá. Mestre em Justiça Administrativa pela Universidade Federal Fluminense (UFF).