

Jurisdição e administração

Notas de direito brasileiro e comparado

CARLOS ALBERTO ALVARO DE OLIVEIRA
Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1. Objeto e método do trabalho. 2. O problema no direito romano. 3. A contribuição de Montesquieu e da Revolução Francesa. 4. O sistema alemão. 5. O direito italiano. 6. Os sistemas de Common Law. 7. O direito brasileiro. 8. Considerações conclusivas. Bibliografia

1. O objeto principal deste trabalho prende-se ao exame das relações e interdependências entre jurisdição e administração, no sistema jurídico brasileiro.

Para esse efeito, mostra-se de grande utilidade, por mais de uma razão, o trato da matéria com enfoque de direito comparado. É que este ramo da ciência jurídica não só exhibe indiscutível efeito pedagógico¹ e serve ao entendimento internacional, como também propicia melhor conhecimento do direito nacional². E, efetivamente, "Le droit comparé est appelé à jouer un grand rôle dans le renouvellement de la science du droit, et dans l'élaboration d'un droit international nouveau répondant aux conditions du monde moderne"³.

¹ Ver, sobre isso, PIERRE ARMINION, BARON BORIS NOLDE, MARTIN WOLFF. *Traité de Droit Comparé*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1950. I, pp. 14 e segs., que mencionam ainda o papel de instrumento de trabalho do prático e do trabalho legislativo, ressaltando a sua importância como disciplina auxiliar.

² Assim, RENÉ DAVID, *Les Grands Systèmes de Droit Contemporains*, 6ª ed., Paris, Dalloz, 1974 pp. 8 a 13.

³ RENÉ DAVID, *Les Grands Systèmes*, cit., p. 13. O grande mestre do direito comparado igualmente sublinha, com inteiro acerto (ob. cit., pp. 18-9), que "Le droit comparé a un rôle de premier plan à jouer dans la science du droit. Il tend en effet, en premier lieu, à éclairer les juristes sur le rôle et la signification du Droit, en mettant à profit, à cette fin, l'expérience de toutes les nations. Il vise d'autre part, sur un plan pratique, à faciliter l'organisation de la société internationale en faisant voir les possibilités d'accord et en suggérant des formules pour la réglementation des rapports internationaux. Il permet en troisième lieu aux juristes de diverses nations, pour ce qui concerne leurs droits internes, d'envisager leur amélioration en s'évadant de la routine".

Já se ressaltou, por sinal, com grande propriedade, que "o século XX, pelas crescentes repercussões em nível internacional de todos os acontecimentos, tornou-se o século da comparação jurídica" ⁴.

2. É corrente, entre os cultores do direito comparado, a classificação dos diversos sistemas jurídicos contemporâneos em três grandes famílias: a família romano-germânica, a do *Common Law* e a dos Direitos Socialistas.

A família romano-germânica agrupa os países em que a formação do fenômeno jurídico deu-se sob inspiração do direito romano. Em ditos países as normas jurídicas são concebidas como normas de conduta, estreitamente vinculadas a preocupações de justiça e de moral. A ciência jurídica tem a tarefa fundamental de determinar o conteúdo destas normas; absorvida neste trabalho, a "doutrina" muito pouco se interessa pela aplicação do direito, deixando esse aspecto para os práticos do direito e da administração. Uma outra característica da família romano-germânica habita no fato de que os direitos são elaborados, antes de tudo, por razões históricas, com o fim de ordenar as relações entre os cidadãos; os outros ramos do direito apenas se desenvolveram posteriormente, de modo mais imperfeito, a partir dos princípios do "direito civil", que continua a ser o centro por excelência da ciência jurídica ⁵.

Não é demais ressaltar, nessa sede, a reconhecida inaptidão do direito romano para o direito público. Por isso, entre os romanos, embora o direito e a jurisdição penais, assim como a administração do Estado, fossem considerados matérias públicas, estavam submetidos ao jogo das forças políticas e não a um critério puramente jurídico ⁶. Bem por isso, os juristas não emitiam ditames nessa matéria, nem sobre ela estendiam o seu estudo. Somente no período clássico tardio, a literatura jurídica romana alcança, assim mesmo com certas limitações, o direito penal e determinados ramos do direito administrativo ⁷.

E, por essa razão, a lição da história informa que, durante séculos, o direito privado foi o único direito do continente europeu. As jurisdições instituídas ou reconhecidas pelo Estado só podiam desempenhar suas funções na esfera do direito privado: se a administração figurasse como parte do

4 WALTER J. HABSCHEID, *Introduzione al Diritto Processuale Civile Comparato*, Maggioli ed., (1985), p. 15. Sobre a importância do direito comparado na sociedade moderna, conferir ainda as interessantes observações de MAURO CAPPELLETTI, *Il Diritto Comparato e il Suo Insegnamento in Rapporto ai Bisogni della Società Moderna*, em *Processo e Ideologie*, Bologna, Il Mulino, 1969, pp. 265-285.

5 Cf. RENÉ DAVID, *Les Grands Systèmes*, cit., p. 72, que classifica na família romano-germânica o direito praticado no continente americano pelas nações de origem espanhola, francesa, holandesa e portuguesa. Assinala, porém, de forma inteligente, a importância de se averiguar em que medida as condições próprias da América, bem diferenciadas das européias, devem conduzir, no plano do direito erudito, como têm conduzido no plano do direito vigente na prática, ao reconhecimento de certa originalidade dos direitos americanos, em relação aos direitos europeus da família romano-germânica.

6 Sobre procedimento e administração, no direito romano, as interessantes e proveitosas observações de Arthur Engelmann, em *History of Continental Civil Procedure*, Arthur Engelmann et alia, trad. de Robert Wyness Millar, New Jersey/New York, Rothman/Kelley, 1969, pp. 328-331.

7 Assim, MAX KASER, *Derecho Romano Privado*, Madrid, Reus, 1968, trad. de Jose Santa Cruz Teijeiro da 5ª ed. alemã, p. 18.

litígio, todo o sistema ver-se-ia falseado, tanto no plano da teoria quanto da prática. Na teoria, porque interesse público e interesse particular encontravam-se, dentro de tal concepção, em planos distintos, não podendo ser medidos com o mesmo padrão; na prática, em virtude de constituir sério problema poderem os juízes proferir suas decisões de modo imparcial e independente em litígio tendo como partes o Estado e o particular. Somente o trabalho dos séculos foi capaz de diluir tais inconvenientes, possibilitando a organização prática do procedimento contencioso-administrativo, de modo a oferecer garantias suficientes aos particulares⁸.

3. Essa longa evolução, como ninguém desconhece, culminou com a excessiva atribuição de poderes à administração em face do Judiciário, em função das circunstâncias que cercaram a história da França e o trabalho doutrinário de MONTESQUIEU, de fundamental importância para esse fim⁹.

Segundo a célebre doutrina de MONTESQUIEU, aos juízes caberia apenas o dever de aplicar estritamente o direito, pois "os juízes da nação são (...) apenas a boca que pronuncia as palavras da lei; eles são seres inanimados que não podem moderar seja a força seja o rigor do direito"¹⁰.

Com essas vertentes, não é de admirar que o melhor estilo francês implique o desempenho, pelo Judiciário, de papel totalmente subserviente aos demais poderes políticos. Na verdade, a doutrina de MONTESQUIEU, implementada pela legislação da Revolução Francesa, embora pretendesse proteger contra a tirania, abriu-lhe amplamente as portas, permitindo a supremacia tanto do legislativo quanto do executivo¹¹.

Para o nosso tema, exhibe grande interesse a famosa lei revolucionária 16-24, de agosto de 1790, sobre "organização judiciária", cujos princípios tornaram-se os fundamentos do sistema judicial francês e de outros sistemas do direito continental europeu influenciados pela França. Estabeleceu-se, em

8 Ver, a propósito, RENÉ DAVID, *Les Grands Systemes*, cit., pp. 79-81, n.º 60.

9 MAURO CAPPELLETTI, *Repudiating Montesquieu? The Expansion and Legitimacy of "Constitutional Justice"*, em *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 36 (1986): 35-66, esp. pp. 44 e segs., mostra bem como em França, por obra do abuso das cortes de justiça sob o *ancien régime*, desenvolveu-se forte movimento de revolta popular contra os *Parlements* (que possuíam também atividade jurisdiccional), fato que veio a se refletir na célebre obra de MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, cuja 1.ª edição data de 1748. Segundo ATHOS G. TSOUTSOS, *Les Notions D'Administration et de Jurisdiction (Leur Nature et leurs Relations)*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968, p. 54, "(...) en France, les juridictions administratives ont été créées par crainte d'immixtion des tribunaux ordinaires aux oeuvres de l'administration, à cause d'une mauvaise expérience du passé, spécialement de l'activité abusive des Parlements à l'ancien régime, et cette crainte a conduit à une séparation rigide des pouvoirs et à la protection du fonctionnement de l'administration par la défense aux tribunaux ordinaires de juger les affaires concernant l'administration".

10 *Apud* CAPPELLETTI, *Repudiating Montesquieu?*, cit., p. 45.

11 Cf., sobre isso, CAPPELLETTI, *Repudiating Montesquieu?*, cit., pp. 48 a 50, ressaltando, no entanto, que o *Conseil d'État* gradualmente evoluiu, no século XIX, do que se constituía, inicialmente, em mero departamento interno da administração, para agência judicial independente, totalmente reconhecida como Alta Corte da França, com o papel de controlar a legitimidade da ação administrativa. Acentua ainda o jurista florentino que, cada vez mais, o Conselho de Estado torna-se independente do poder político e, com isso, mais e mais a natureza judicial do seu processo se acentua e torna-se reconhecida, com todas as consequências daí decorrentes, inclusive a adoção das salvaguardas mais características do processo judicial, a saber: a imparcialidade do julgamento, o direito das partes de serem ouvidas e todos os corolários dessas básicas regras de "justiça natural".

tal diploma legislativo, a total impossibilidade de qualquer controle por parte do judiciário, no concernente às ações tanto do legislativo quanto da administração, assim dispondo o seu art. 13 do Título II¹²:

“Les tribunaux ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du Pouvoir législatif, ou suspendre l'exécution des lois, ni entreprendre sur les fonctions administratives, ou citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions”.

Disposição semelhante continha o art. 3º da Constituição francesa de 3-9-1791, ao vedar aos tribunais qualquer interferência nas funções administrativas, proibindo, até, o chamamento a juízo dos administradores, em virtude de seu desempenho em tais funções¹³.

4. Consideração à parte merece o sistema alemão¹⁴. Ao tempo do Império, não havia uniformidade na distribuição de tarefas entre jurisdição e a administração, seja no Reich, seja nos diversos Estados (*Länder*) que o compunha.

Pouco se modificou essa situação com a edição da *Ziveprozessordnung* (Ordenança Processual Civil), de 30 de janeiro de 1877, ou com a *Gerichtsverfassungsgesetz* (Lei de Organização dos Tribunais), de 27 de janeiro de 1877. O direito então vigente ora atribuía maior prevalência aos tribunais jurisdicionais, ora aos administrativos, embaraçando distinção nítida entre as duas posições, seja por diferenças temporais, por razões de ordem política ou de mera conveniência¹⁵.

Atualmente, a Lei Fundamental de Bonn, de 23 de maio de 1949, contém disposições de grande relevância ao nosso tema. Qualquer análise, em verdade, há de partir do disposto em seu art. 14, IV, cuja redação mostra-se bastante instigante: “Se alguém é lesado nos seus direitos pelo poder público, pode

12 A respeito do sistema francês, da teoria do ato administrativo e do contencioso-administrativo, consulte-se, ainda com bastante proveito, o clássico LEON DUGUIT, *Las Transformaciones del Derecho Público*, 2ª ed. esp., trad. de Adolfo Posada e Ramon Jaen, Madrid, Beltrán, (1926), esp. pp. 213-301.

13 Cf. M. SEABRA FAGUNDES, *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 6ª ed. (rev. e atual.), São Paulo, Saraiva, 1984, pp. 104-105, n° 52. Segundo o notável jurista, ob. cit., n° 63, pp. 105-106, o sistema de jurisdição especial para o conhecimento contencioso dos atos administrativos é o mais generalizado, tendo se distendido da França para vários outros países: e.g., Finlândia, Grécia, Turquia, Iugoslávia, Polónia, Tchecoslováquia, Suíça e Hungria.

14 Analisa-se aqui, de forma exclusiva, o direito da República Federal da Alemanha, ante a divisão do pós-guerra e a adoção do socialismo pela República Democrática Alemã, com as consequentes implicações no plano jurídico, inclusive no concernente à divisão do poder entre os diversos órgãos estatais. A recentíssima reunificação ocorrida não permite, por essa razão, exame mais acurado das eventuais implicações quanto ao tema tratado no texto.

15 Cf., quanto ao direito do Império e das diversas legislações estaduais então existentes, longa explanação em ADOLFO WACH, *Manual de Derecho Procesal Civil*, trad. de Tomás A. Banzhaf (com estudo preliminar de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo), Buenos Aires, Ejea, 1977, II, 22-169 e KONRAD HEIJWIG, *Lehrbuch des Deutschen Zivilprozessrecht*, Leipzig, 1903, 1/59-68, e *Sistem des Deutschen Zivilprozessrecht* Aalen, Scientia Verlag, 1980 (reimpressão da 2ª ed. de 1912), I, pp. 43-49. Para a fase imediatamente anterior à implantação do nacional-socialismo, amplamente, FRITZ FLEINER, *Instituciones de Derecho Administrativo*, trad. da 8ª ed. alemã por Sabino A. Gendín, Madrid, Laor, 1933, pp. 10-24.

recorrer à autoridade judiciária. Enquanto não haja uma diversa competência, é competente a autoridade judiciária ordinária"¹⁶.

A orientação predominante, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, inclina-se no sentido de compreender nação de "direitos" (*Rechte*), empregada em tal dispositivo, não só os direitos subjetivos (vale dizer, os direitos constitucionalmente garantidos) como também os interesses ditos legítimos e ocasionalmente protegidos (*berechtigtes Interesse*).

Por outro lado, prescinde de toda qualificação rigorosamente formal a determinação da categoria dos "atos de autoridade pública", de maneira a não afastar do controle judicial os atos de império (*justizlose Hoheitsakte*). Todavia, o âmbito de aplicação do preceito encontra sempre preciso limite objetivo, concernendo tão-somente aos comportamentos *decorrentes do poder público*, lesivos a uma situação subjetiva de vantagem, e em tal sentido, visa exatamente a proteger o indivíduo perante o Estado. Permite-se, no máximo, o alargamento do conceito de "poder público" para aí enquadrar também a atividade privada da administração pública e os atos dos organismos sociais (*Verbandsmacht*). O art. 19, IV, não assegura, contudo, a tutela das relações *inter cives*¹⁷.

Não se pode esquecer, porém, que os tribunais administrativos (*Verwaltungsgerichte*) foram totalmente isolados das autoridades administrativas (*Verwaltungsbehörden*), achando-se providos de juízes independentes (GG, art. 97, I)¹⁸, vitaliciamente designados como membros permanentes e unidos aos tribunais ordinários no "poder jurisdicional" (*rechtsprechenden Gewalt*) (GG, art. 92)¹⁹. A competência (*Zuständigkeit*) determina-se pela introdução de uma cláusula geral (*Generalklausel*), que tornou quase completa a tutela jurídica administrativa (*Verwaltungsrechtsschutz*). O sistema assegura, assim, novas bases para as fronteiras entre a jurisdição civil (*Zivilgerichtsbarkeit*) e a jurisdição administrativa (*Verwaltungsgerichtsbarkeit*). A isso corresponde, por outro lado, a própria maneira de se expressar da Lei Fundamental de Bonn, quando fala de emprego da via judicial não só em relação aos tribunais ordinários (ou especiais) mas também no que se refere aos administrativos (ver, por exemplo, GG, arts. 19, IV, 2; 93, I, n. 4)²⁰. No fundo, portanto,

16 Todavia, a 2ª parte do dispositivo não ostenta, efetivamente, o alcance que parece ter, pois, segundo NICOLÒ TROCKER, *Processo Civile e Costituzione (Problemi di Diritto Tedesco e Italiano)*, apresentação de Gian Antonio Micheli, Milano, Giuffrè, 1974, p. 162, nota 2: "L'importanza pratica di questa Ersatzzuständigkeit Dell'autorità giudiziaria ordinaria è attualmente molto scarsa, in quanto il legislatore con il § 41 dell'ordinamento processuale amministrativo (*Verwaltungsgerichtordnung*) del 21 gennaio 1960 ha provveduto a stabilire una competenza generale dei tribunali amministrativi. In caso di limitazione della giurisdizione amministrativa, i tribunali ordinari (civili) verrebbero però a colmare il vuoto".

17 Cf. a aguda análise de NICOLÒ TROCKER, *Processo Civile e Costituzione*, cit., p. 162, com ampla referência à doutrina e à jurisprudência alemãs.

18 Lei Fundamental de Bonn, art. 97, I: "Os juízes são independentes e sujeitos apenas à lei".

19 Lei Fundamental de Bonn, art. 92: "O poder jurisdicional é confiado aos juízes; ele é exercido pelo Tribunal Constitucional, pelos tribunais federais previstos na presente lei fundamental e pelos tribunais dos *Länder*". É interessante notar que o art. 95, I, institui como Corte Suprema para a jurisdição administrativa o Tribunal Administrativo Federal.

20 Lei Fundamental de Bonn, art. 93, I, n. 4: "O Tribunal Constitucional Federal julga, em outras controvérsias de direito público entre o *Bund* e os *Länder*, ou entre diversos *Länder*, ou internamente ao *Land*, quando não se pode recorrer a outra autoridade judiciária".

os tribunais administrativos (*Verwaltungsgerichte*) podem ser considerados tribunais ordinários (*ordentlichen Gerichte*), como os tribunais civis (*Zivilgerichte*), no âmbito do direito civil (*bürgerlichen Rechts*), constituem tribunais ordinários²¹.

É importante ressaltar, ademais, que, na Alemanha, o processo civil é o processo perante o Tribunal da jurisdição ordinária nas lides civis. (*Zivilprozess ist das Verfäheren der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten.*) Compendo-se o seu contrário dos litígios de direito públicos (*öffentlichrechtlichen Streitigkeiten*). Enquanto os litígios civis (*bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten*) derivam de relações jurídicas, estando diante delas no mesmo plano os direitos subjetivos, os litígios de direito público brotam de relações jurídicas entre autoridade e cidadão, nas quais o direito subjetivo aponta à posição de superioridade da primeira e à relação de subordinação do último. O processo civil serve, por conseguinte, à realização da ordem jurídica privada, na medida em que, para isso, são acionados os tribunais da jurisdição ordinária (*Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit*). Uma pequena parte dos litígios civis, os litígios trabalhistas, sujeitam-se à competência dos tribunais da jurisdição trabalhista (*Arbeitsgerichtsbarkeit*). Também nos processos dos tribunais trabalhistas acham amplo emprego as prescrições da Ordenança Processual Alemã (ZPO) (cf., v.g., § 46, 2, da Lei da jurisdição trabalhista). No que se refere, porém, aos tribunais da jurisdição administrativa (*Verwaltungsgerichtsbarkeit*), da jurisdição social (*Sozialgerichtsbarkeit*) e da jurisdição financeira (*Finanzgerichtsbarkeit*) foram criados ordenamentos processuais, que, em verdade, nos seus princípios fundamentais originam-se também do direito processual civil, como a mãe de todos os direitos processuais *als die Mutter aller Verfahrensrechte*. Conseqüentemente, a lei dos tribunais administrativos de 1960, a lei dos tribunais sociais de 1953 e a lei dos tribunais financeiros de 1965 atribuem um valor subsidiário ao Ordenamento Processual Civil (ZPO). As diferenças existentes, embora freqüentemente reais, não são imprescindíveis. Por isso, afirma-se que a uniformização mais ampla possível de todas as leis processuais alemãs constitui tarefa urgente, cuja efetivação é reclamada há muito tempo, particularmente pela advocacia alemã²².

5. Nuances interessantes oferece o direito italiano. Os excessos cometidos durante o período totalitário levaram o Constituinte italiano de 1947 a emitir o art. 113 do atual ordenamento constitucional. Assim dispõe essa regra: "Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa". Segundo a alínea 2 do mesmo dispositivo,

21 ROSEMBERG-SCHWAB, *Zivilprozessrecht*, 12. ed., München, 1977, I § 14, p. 60. Também no mesmo sentido ATHOS G. TSOUTSOS, *Les Notions D'Administration et de Jurisdiction*, cit., p. 32: "Tous les tribunaux, y compris les tribunaux administratifs généraux ou spéciaux, sont compris par la loi fondamentale de Bonn sous le titre de "La Justice". On peut donc soutenir que les tribunaux administratifs font actuellement partie du pouvoir judiciaire, quoique cette thèse ne soit pas partagée par tous les auteurs".

22 Cf. a excelente exposição de KARL-HEINZ SCHWAB, *Was ist Zivilprozess?*, na introdução escrita para a *Zivilprozessordnung*, 17. ed., München, 1986, Beck-Texte im dtv, n.º 1, p. 7.

“tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti”.

E, nos termos da alínea 3 do art. 113, “La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa”.

Antes (art. 24, *caput*), deixara a Constituição italiana assegurado que “Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi”²³.

O sistema italiano exhibe face bastante original, em perspectiva de direito comparado, especialmente diante dos sistemas alemão e francês. Assim, o sistema alemão concentrou o deslinde das controvérsias entre cidadão e administração junto a uma ordem de juizes especiais (os Tribunais administrativos). Por sua vez, o sistema francês terminou por constituir a ordem principal de competência em juizes especiais para esse tipo de litígio, agindo com amparo em normas que estabelecem tipos processuais diferenciados, restando ao juiz civil apenas uma competência residual, em realidade marginal.

A originalidade do sistema italiano repousa no critério de distinção entre a tutela dos direitos subjetivos e a tutela dos interesses legítimos, a primeira atribuída aos órgãos da jurisdição civil e a segunda à jurisdição dos órgãos da justiça administrativa (ou jurisdição administrativa em sentido subjetivo)²⁴.

Em presença dessas coordenadas, esforça-se a doutrina por distinguir direitos subjetivos e interesses legítimos. No direito subjetivo, o *interesse* vincula-se diretamente ao indivíduo, e a sua proteção constitui exclusiva decorrência da necessidade de assegurar esse direito. No interesse legítimo, afirma a corrente majoritária, o *interesse* não se liga imediatamente ao indivíduo, só o afetando enquanto integrante da coletividade. Em hipóteses tais, a proteção visa ao interesse geral, beneficiando o indivíduo apenas “na sua qualidade de membro do Estado”. A competência da autoridade administrativa, de outra face, alinha-se também como critério distintivo: o direito subjetivo surge, para o administrado, em face de competência vinculada, enquanto o interesse legítimo desponta com a competência discricionária. O interesse legítimo, sob o ponto de vista da tutela, pode revestir dois aspectos: interesses ocasionalmente protegidos e direitos imperfeitos ou enfraquecidos (*affievoliti*)²⁵.

De qualquer forma, os tribunais civis italianos não só estão impedidos de exercer algum poder cautelar de suspensão do ato administrativo, impugnado por lesão de direitos subjetivos, como nem mesmo podem anular o

23 Segundo CAPPELLETTI e VIGORITI, *I Diritti Costituzionali delle Parti nel Processo Civile Italiano*, em *Rivista di Diritto Processuale*, XXVI (1971), p. 622, a norma “si oppone ad ogni tentativo diretto a ridurre il numero dei procedimenti mediante il trasferimento di certe classi di casi — ad. e. quelli di valore limitato... — dalle corti ad organi di natura amministrativa”.

24 Cf. MASSIMO SEVERO GIANNINI e ALDO PIRAS, “Giurisdizione Amministrativa”, em *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, XIX (1970), 229-295, esp., p. 230.

25 Assim a percuciente análise e exposição de M. SEABRA FAGUNDES, *O Controle dos Atos Administrativos*, cit., nota 56, p. 103, invocando especialmente as obras de GIOVANNI SALEMI e ORESTE RANELLETTI. No que concerne à proteção dos chamados “interesses simples”, ver GIAN ANTONIO MICHELI, “Sentenza di Annulamento di un Atto giuridico e Risarcimento del Danno Patrimonial Derivante da Lesione di Interessi Legittimi”, em *Rivista di Diritto Processuale*, XIX (1964): 396-434, com destaque ao tema dos interesses legítimos e sua distinção em relação ao direito subjetivo.

ato administrativo, mesmo se declarado lesivo a um direito fundamental, devendo limitar-se à condenação do ressarcimento dos danos²⁶.

6. A outra direção aponta, no entanto, o direito inglês.

Ao contrário do que ocorreu em França durante o *ancien régime*, na Inglaterra não houve sentimentos populares profundos contra o Judiciário, cujo papel histórico na proteção das liberdades individuais, de modo geral, mereceu amplo respeito. Tal fato pode bem explicar porque, ao contrário da França, a revisão judicial da ação administrativa nenhum obstáculo sério sofreu na Grã-Bretanha. Mais ainda: jamais encontrou campo fértil na Inglaterra a doutrina francesa da separação dos poderes, pois, em realidade, a Revolução Inglesa de 1688 sublinhou enfaticamente a absoluta supremacia do Parlamento, o qual, como diz conhecido e pitoresco provérbio inglês, "tudo pode fazer, exceto transformar um homem em mulher ou uma mulher em homem"²⁷.

Aliás, JOHN LOCKE, o grande pensador e teorizador da Revolução Gloriosa, sempre entendeu que o Legislativo deveria ser *the Soul that gives Form, Life, and Unity to the Commonwealth*, dando força ao princípio fundamental (*Grundnorm*) da supremacia parlamentar²⁸.

Por esse motivo, a prática do direito público inglês, como se tem acertadamente ponderado, melhor evidencia o ciclo evolutivo desse controle jurisdicional sobre a administração pública, pois daí pode ele se dizer originário. A história da Inglaterra mostra bem que à medida em que se afirma a independência e autonomia do Judiciário, mais efetivo se torna o controle mencionado. E isto a ponto de se ter constituído em princípio do *common law*, perante os tribunais comuns, a possibilidade de se responsabilizar a administração por seus atos, embora restringida a competência originária de tais órgãos judicantes por lei escrita²⁹.

Destaca-se, aliás, na doutrina do direito inglês, com grande clareza, o significado da lei ordinária e tradicional da terra no sentido de que, "aqui,

26 Cf. M. CAPPELLETTI e V. VIGORITI, *I diritti costituzionali delle parti nel processo civile italiano*, cit. Rivista cit., XXVI (1971): 604-650, esp. p. 610. Como indicado por esses autores, tal restrição decorre de lei de 20 de março de 1865, n.º 2248, al. E, arts. 4.º e 5.º, e vem sendo considerada legítima pela Corte Constitucional, como proclamado em sentença de 6 de julho de 1971, n.º 171, publicada no *Foro Italiano*, 1971, I, col. 2112.

27 Cf. M. CAPPELLETTI, *Repudiating Montesquieu?*, cit., nota 8, p. 52. Segundo ainda CAPPELLETTI, *Repudiating Montesquieu?*, cit., pp. 47-48, a Constituição americana jamais adotou, por igual, a mesma espécie de separação dos poderes corrente em França: "Separation of powers in America is better described as 'checks and balances': under this principle, an extremely important role of review of both administrative and legislative action was to be reserved to the courts".

28 M. CAPPELLETTI, *Repudiating Montesquieu?* Cit., pp. 53-54, nota 8.

29 M. SEABRA FAGUNDES, *O Controle dos Atos Administrativos*, cit., n.º 60, pp. 97-99, e n.º 61, pp. 100-104 e respectivas notas de rodapé. O sistema inglês, como anota SEABRA FAGUNDES (ob. cit., n.º 61), foi também adotado pela Constituição Federal dos Estados Unidos da América do Norte, seção 2.º do art. III, e pela Constituição Belga de 1831, arts. 92, 93 e 106. Todavia, embora o relevo buscado emprestar ao papel do Judiciário no controle dos atos administrativos, a influência das doutrinas francesas tem ohrado com que a própria Justiça belga restrinja timidamente a sua competência (cf., sobre o ponto, PAUL ERRERA, *Traité de droit public belge*, Paris, Giard & Brière, pp. 244 e 252, *apud* SEABRA FAGUNDES, ob. cit., p. 102, nota 55). Aponta ainda o publicista brasileiro (ob. e loc. cit.) que a Constituição irlandesa de 1922 também deu ao Judiciário o controle exclusivo dos atos da Administração, sistema igualmente acolhido no México.

todo homem, seja qual for sua classe ou condição, sujeita-se à lei ordinária do reino e à jurisdição dos tribunais ordinários". Daí a razão por que "o império da lei, neste sentido, exclui a idéia de qualquer exceção para os funcionários e outras pessoas, no concernente ao respeito de obediência à lei que rege os outros cidadãos, ou relativamente à jurisdição dos tribunais ordinários; não pode haver entre nós nada correspondente ao direito administrativo ou aos Tribunais administrativos de França. A noção que jaz no fundo do "direito administrativo", conhecido nos países estrangeiros, é que as questões ou controvérsias referentes ao governo e a seus agentes escapam à esfera dos tribunais civis e devem ser tratadas por corporações especiais, mais ou menos oficiais. Esta idéia é totalmente alheia ao direito inglês e é, em realidade, fundamentalmente oposta a nossa tradição e costumes" ³⁰.

Nos Estados Unidos da América, "the courts have no authority to require the chief executive of the state by mandamus to perform any executive act which is political in its character, or which involves the exercise of judgment or discretion. Nor may they forbid him by injunction from performing such an act".

Todavia, "at the same time, it is generally (though not universally) conceded that if the duty sought to be enforced is one within the scope of the governor's powers, but is merely ministerial in its nature, not political and not involving the exercise of judgment or discretion, but simply obedience to the commands of positive law; then, if the rights of private persons depend upon the performance of this duty by the executive, the writ of mandamus may issue to compel him. The rule settled by the United States courts in this regard is that they "will not interfere by mandamus with the executive officers of the government (such as the heads of departments or bureaus) in the exercise of their ordinary official duties, even where those duties require an interpretation of the law, the courts having no appellate power for that purpose. But when they refuse to act in a case at all, or when, by special statute or otherwise, a mere ministerial duty is imposed upon them, that is, a service which they are bound to perform without further question, then, if they refuse, mandamus will be issued to compel them" ³¹.

7. O Brasil, por razões históricas bem conhecidas, aderiu ao sistema inglês, o mesmo tendo ocorrido em outros países hispano-americanos ³².

30 A informação é de DICEY, o grande constitucionalista inglês, em *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 9ª ed., London, Macmillan, 1941, pp. 193, 202-203.

31 Cf. o clássico HENRY CAMPBELL BLACK, *Handbook of American Constitutional Law* 4ª ed., St. Paul, West Publishing, 1927, § 75, pp. 106-107, com inúmeras referências a jurisprudência americana. Para uma visão mais moderna, mas não substancialmente diferente, EDWARDS S. CORWIN, *The Constitution and What it Means Today*, revisada por Harold W. Chase e Craig R. Ducat, 14ª ed., Princeton, Princeton University Press, 1978, pp. 204-245.

32 É o caso, v.g., da Argentina (cf. a ampla explanação de JORGE TRISTAN BOSCH, *Tribunales Judiciales o Tribunales Administrativos para Juzgar a la Administración Pública? Origen y Trayectoria del Sistema Argentino de Contralor Jurisdiccional de la Administración, Derecho Comparado*, Buenos Aires, Zavalia, 1951, pp. 47-67), e do México (cf. SEABRA FAGUNDES, *o Controle dos Atos Administrativos*, cit., p. 104 e nota 59).

Embora durante o período colonial e mesmo imperial o sistema jurídico brasileiro estivesse afeiçoado ao sistema dúplice, com emprego freqüente do contencioso administrativo, certo é que a Constituição Republicana de 1891 introduziu entre nós o sistema uno, embora isto só viesse a ocorrer de forma explícita com a Constituição de 1946, art. 141, § 4^o.³³

Do ângulo histórico, é interessante ressaltar que a primeira tentativa clara e inequívoca, no sentido de garantir o cidadão contra o Estado, surge com a Lei n^o 221, de 20-11-1894, a instituir ação especial destinada a invalidar atos ou decisões da administração federal, lesivos aos direitos individuais. A tentativa, porém, estava fadada ao insucesso, visto como os interessados, por meio de construção jurisprudencial, buscavam obviar os inconvenientes da demora do processo, empregando meios mais expeditos, a exemplo dos *interditos*, em que se invocava a proteção da chamada "posse dos direitos", ou do *habeas corpus*, consideravelmente ampliado em seu objeto, de modo a abranger não só a liberdade de ir e vir como a liberdade de consciência, pensamento e reunião.³⁴

Nos dias que correm, simples exame da Constituição Federal em vigor evidencia a amplitude — impensável em termos europeu-continetais — do controle jurisdicional da administração.

Assim, aos juízes federais compete processar e julgar "as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho" (Constituição de 1988, art. 109, I), ou "as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional" (*ibidem*, art. 109, III). A mesma competência é ressalvada relativamente "aos crimes políticos e às infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvadas as competências da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral" (art. 109, IV) e "aos crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira" (art. 109, VI).

Também é competente o juiz federal para processar e julgar "os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos Tribunais federais" (art. 109, VIII). A sua vez, o art. 108, II, confere aos tribunais regionais federais competência para julgar, em segundo grau de jurisdição, as causas decididas pelos juízes federais e pelos juízes estaduais no exercício da competência federal da área de sua jurisdição.

33 Cf. por todos, KAZUO WATANABE, *Controle Jurisdicional e Mandado de Segurança contra Atos Judiciais*, São Paulo, RT, 1980, pp. 26-27.

34 A esse respeito, com ampla bibliografia, ALFREDO BUZAID, "Juízo de Amparo" e "Mandado de Segurança (Contrastes e Confrontos)", *Revista de Direito Processual Civil*, 5 (1962): 30-78, esp. p. 59 e nota 80.

Ao Supremo Tribunal Federal compete julgar, nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado, os membros dos Tribunais Superiores e os do Tribunal de Contas da União (art. 102, I, c). À mesma Corte incumbe o julgamento de litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território (art. 102, I, e), ou as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta (art. 102, I, f). De outra banda, a Corte Suprema julgará, em recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida “julgar válida lei ou ato do governo local contestado em face desta Constituição” (art. 102, III, c).

Poderes paralelos foram atribuídos ao Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, a, b, d, g, c, II, b), o que seria inadmissível em sistema dúplice.

Aliás, marcando com vigor a opção do ordenamento constitucional brasileiro, o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, na esteira da tradição republicana, deixa bem claro que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Bem por isso, dispõe o cidadão brasileiro de *writs* constitucionais próprios do sistema do *common law*, tais como o mandado de segurança, o *habeas corpus* e, agora, o *habeas data*, sem falar do mandado de injunção³⁵, remédio sem similar no direito comparado (Constituição, art. 5º, incisos LXVIII, LXIX, LXX, LXXI, LXXII).

Por outro lado, no sistema jurídico brasileiro, exhibe a ação popular muito maior amplitude do que na Europa continental, como se extrai dos termos do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Dentro de quadro de contornos assim tão nítidos, não parece demasia ressaltar, ainda, a extensão que vem se emprestando ao controle do mérito do ato administrativo.

O próprio sistema parece implicar essa extensão dilargada, pois a nova Constituição coloca entre os limites de atuação da administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a obediência aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade (art. 37, *caput*).

Não bastasse isso, mesmo no processo administrativo são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e os recursos a ela inerentes (art. 5º, LV), não prescindindo de motivação as decisões administrativas dos Tribunais (art. 93, X). E, de forma ampla, além do requisito geralmente

³⁵ Sobre mandado de injunção, CARLOS ALBERTO ALVARO DE OLIVEIRA, *A Natureza do Mandado de Injunção*, Coad. Seleções Jurídicas, março de 1989, pp. 5-7.

aceito da legalidade, deve a administração agir de modo legítimo e eficiente (*economicidade*), conforme desponta claramente da verba do art. 70, *caput*, da Constituição.

Dadas essas coordenadas, mostra-se fácil compreender a razão de não ter hesitado em ressaltar autorizada e recente doutrina administrativa, aliás com inteiro acerto, que "o Judiciário pode, assim, anular atos administrativos discricionários, fundados em inexistência de motivo, insuficiência de motivo, inadequabilidade de motivo, incompatibilidade de motivo, desproporcionalidade do motivo, impossibilidade de objetivo, desconformidade de objetivo e ineficiência de objeto, apenas controlando os limites objetivos do exercício discricionário"³⁶.

8. Do exposto, pode-se inferir, sem risco de erro, a bem maior área de atuação do juiz brasileiro em relação aos seus colegas da Europa continental. Aliás, tão grande se exhibe esse poder que, até mesmo em face dos países do *common law*, a jurisdição brasileira ostenta maior amplitude.

E isto decorre da constatação de que, embora a atividade da administração pública permaneça sujeita ao controle do juiz ordinário, tal controle encontra, nestes sistemas, uma triplíce limitação: a) circunscreve-se ao vício da violação da lei e ao vício de incompetência (*ultra vires*), mas, em regra, não se estende ao excesso de poder; b) não comporta o poder de anular ou suspender o ato administrativo e, assim, de proferir sentença constitutiva, mas apenas o poder de proferir sentença condenatória, seja para ressarcimento dos prejuízos, seja para adimplemento específico (*injunction, writ, order*); c) não se admite em relação a matérias passíveis de serem julgadas por órgãos contenciosos administrativos, aos quais se atribuem, mediante procedimento contencioso, a solução das controvérsias entre indivíduos e a administração (*Administrative Tribunals, Comissions*).

Ora, em contrapartida, o exame do sistema jurídico brasileiro claramente demonstra: a) a ausência de qualquer óbice, entre nós, ao exame do excesso de poder pelo Judiciário. A esse respeito poder-se-ia acenar, exemplificativamente, com o mandado de segurança ou o *habeas corpus*, cabíveis precisamente contra ilegalidade ou *abuso de poder* por parte da autoridade pública (Constituição Federal, art. 5º, LXVIII e LXIX)³⁷; b) embora raro o emprego da ação constitutiva positiva (*v.g.*, constituição de servidão de passagem, de luz etc., sobre bem do patrimônio público, em favor de imóvel particular)³⁸, não se verifica vedação de espécie alguma para a *desconstituição* dos atos

36 DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. *Legitimidade e Discricionariedade (Novas Reflexões sobre os Limites e Controle da Discricionariedade)*, Forense, Rio, 1989, p. 62, *passim*. A esse respeito, bem acentua NAGIB SLAIBI FILHO. *Ação Popular Mandatória*, 2ª ed., Rio, Forense, 1989, p. 56, que "a discricionariedade não significa que a escolha seja desarrazoada, inconveniente, imprópria ou mesmo contrária à finalidade do ato".

37 Como assinala MILTON FLAKS. *Mandado de Segurança (Pressupostos da Impetração)*, Rio, Forense, 1980, n.º 136, p. 85, no direito brasileiro admite-se, inclusive, o exame do ato administrativo sob a ótica do desvio da finalidade, a forma mais sutil do abuso de poder, *lato sensu* considerado.

38 O exemplo é de SEABRA FAGUNDES, *O Controle dos Atos Administrativos*, cit., n.º 144, p. 340, que circunscreve sua análise somente às ações constitutivas positivas.

da administração pelo Poder Judiciário³⁹; c) a constante possibilidade de revisão judicial do ato praticado pela Administração, *seja qual for a autoridade responsável pelo ato*.

Essas considerações impõem meditação aprofundada sobre as perspectivas doutrinárias do processo civil brasileiro, ângulo que mais de perto nos interessa examinar.

Nos juristas europeus, mesmo os mais avançados, bem assinala PONTES DE MIRANDA, "ainda se não chegou à concepção do pleito civil, *lato sensu*, que é a do sistema jurídico brasileiro, em que se tratam pretensões de direito público, às vezes constitucional, como se tratam as pretensões de direito privado, só se reconhecendo a hierarquia das regras jurídicas (Constituição, leis ordinárias; leis, regulamentos, avisos, portarias), mas estabelecida a justiça igual sob lei processual igual, salvo exceções insignificantes, como a relativa ao processo executivo pelo Estado, no tocante a dívidas fiscais"⁴⁰.

Tal constatação exhibe, à evidência, fortes e arraigadas raízes objetivas, devendo-se especialmente às peculiaridades do ordenamento jurídico brasileiro, acima enfocadas. Disso se deu conta de forma notável GALENO LACERDA⁴¹, nesta passagem que, por sua adequação ao tema, merece ser inteiramente reproduzida *verbis*:

"Mas, há um setor da mais alta relevância que demonstra quanto nosso processo dito "civil" é mais vasto do que o dos países da Europa continental: o importantíssimo campo do direito público. A instituição do contencioso administrativo, lá vigorante, elimina, em regra, a possibilidade de controle dos atos da administração pública pela Justiça comum. Estão presos, ainda, os países do chamado sistema romano-germânico, em termos quase absolutos, ao dogma da separação dos poderes de MONTESQUIEU, a tal ponto que o clássico RENÉ DAVID, depois de criticar a atuação do Conselho de Estado na França, chega a afirmar que "o direito administrativo, como o direito penal, é, em larga medida, afinal de contas, aplicado ou não aplicado segundo a discricão da administração, fora de todo o controle jurisdicional, mesmo interno à administração". É a obra de DINI, sem dúvida das mais bem informadas na literatura jurídica sobre a cautela atípica, já tantas vezes citada nestes comentários, forrada com transcrições de mais de 400 julgados dos Tribunais italianos, chega a causar dó pela timidez com que se refere aos direitos públicos subjetivos, do particular em face da administração. A verdade é que países que ignoram o controle jurisdicional da administração pública, que desconhecem institutos como o mandado de segurança e o *habeas*

39 Indicando farta bibliografia nacional, HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, 15ª ed., atualizada pela Constituição de 1988, São Paulo, RT, 1990, p. 185 e nota 18, doutrina que "os atos administrativos *nulos* ficam sujeitos a invalidação não só pela própria Administração, como também pelo Poder Judiciário, desde que levados à sua apreciação pelos meios processuais cabíveis que possibilitem o pronunciamento anulatório".

40 PONTES DE MIRANDA, *Comentários ao Código de Processo Civil*, 1/46, Rio Forense, 1974.

41 GALENO LACERDA, *Comentários ao Código de Processo Civil*, v. VIII, t. 1, 3ª ed., Rio, Forense, 1987, pp. 172/173.

corpus, não estão em condições de orientar-nos em direito processual. Sob este ponto de vista, tem sido nociva para os processualistas brasileiros a extraordinária influência dos mestres italianos. Não nos demos conta, até hoje, de que eles teorizaram um processo civil tão-só para o direito privado e, que, assim, sob a ótica estreita do princípio dispositivo, não podem entender um sistema que, como o nosso, bem mais próximo do anglo-americano, confere ao Poder Judiciário maior relevo constitucional, com conseqüente e necessária atuação do processo dito "civil" nos domínios do direito público, onde os princípios e os horizontes se dilatam, muito mais vastos e arejados".

Assim também CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO, forte em que "a ordem político-constitucional republicana brasileira teve a inspiração no modelo norte-americano e não nos da Europa-Continental, o que devia levar-nos a haurir preferencialmente o espírito do direito público dos países de origem e dos seus sistemas, para a construção, análise e utilização do instrumento processual. Dos países europeus componentes da "família romano-germânica" do direito, recebemos o direito privado e o penal, sendo muito natural que a nossa ciência se construísse segundo os parâmetros e mesmo o espírito europeu-continental, nessas áreas específicas. O que não é natural é o comprometimento cultural tão profundo como o que o nosso guarda com todo o espírito do direito processual civil de países onde são diferentes as bases políticas do direito público"⁴².

As singelas considerações aqui alinhavadas bem evidenciam a necessidade de que a doutrina processualística brasileira leve ao limite essas diferenças básicas, buscando despegar sua construção dos modelos europeu-continentais, não é claro com o espírito de inovar por inovar, mas extraindo do sistema o que ele tem de melhor, com vistas a adequá-lo às ingentes carências do País⁴³.

Bibliografia

- ARMINJON, Pierre (juntamente com Baron Boris Nolde e Martin Wolff). *Traité de Droit Comparé*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1950, I.
BLACK, Henry Campbell. *Handbook of American Constitutional Law*, 4^a ed., St. Paul, West Publishing, 1927.
BOSCH, Jorge Tristan. *Tribunales Judiciales o Tribunales Administrativos para Juzgar a la Administración Pública? Origen y trayectoria del sistema argentino de contralor jurisdiccional de la administración, derecho comparado*, Buenos Aires, Zavalia, 1951.

42 CÂNDIDO R. DINAMARCO. *A Instrumentalidade do Processo*, São Paulo, RT 1987, p. 62, mencionando aula proferida por Galeno Lacerda na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco.

43 Para se referir um dos pontos de dissensão com a doutrina européia, exatamente no campo do direito público e que mais ressalta a existência da sentença *mandamental*, por aquela negada. Não é possível cogitar de sucedâneo em dinheiro, pois o interesse público exige satisfação imediata, que não dependa de futura execução, mas que se atenha, de logo, ao *mandamento* do juiz. De que adianta a cominação de pena pecuniária a autoridade pública que infringir, v.g., os cuidados necessários com a saúde pública, se o interesse coletivo exige seja paralisado imediatamente o gravame à população? Nota-se, aí, a diferença fundamental entre ação de natureza condenatória (como a cominatória) e a *mandamental*. É na especificidade do sistema jurídico que se encontra, sem dúvida, a não aceitação da classe das ações *mandamentais* entre os juristas europeus. Ver, sobre isso, CARLOS ALBERTO ALVARO DE OLIVEIRA, *Atenuação da Cosa Lingosa*, 2^a ed., Rio, Forense, 1986, pp. 152-153.

- BUZAID, Alfredo. "Juicio de Amparo" e "Mandado de Segurança (Contrastes e Confrontos)". *Revista de Direito Processual Civil*, 5(1962):30-78.
- CAPPELLETTI, Mauro. "El Derecho Comparado y su enseñanza en relación con las necesidades de la sociedad moderna", em *Proceso, Ideologías, Sociedad*, trad. de Santiago Sentís Melendo e Tomás A. Banzhaf. Buenos Aires, EJEA (1974).
- "Repudiating Montesquieu? The Expansion and Legitimacy of Constitutional Justice". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 36(1986): 35-66.
- "I diritti costituzionali delle parti nel processo civile italiano" (em colaboração com V. Vigoriti), *Rivista de Diritto Processuale*, 26(1971):604-650.
- CORWIN, Edward S. *The Constitution and what it means today*, revisada por Harold W. Chase e Craig R. Ducat, 14ª ed., Princeton, Princeton University Press, 1978.
- DAVID, René. *Les grands systèmes de droit contemporains*, 6ª ed., Paris, Dalloz, 1974.
- DICEY, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 9ª ed., London, Macmillan, 1941.
- DINAMARCO, Cândido R. *A Instrumentalidade do Processo*, São Paulo, RT, 1987.
- DUGUIT, Leon. *Las Transformaciones del Derecho Público*, trad. de Adolfo Posada e Ramon Jaen, Madrid, Beltran (1926).
- ENGELMANN, Arthur. *History of Continental Civil Procedure*, com outros autores. Nova Jersey/Nova Iorque, Rothman/Kelley, 1969 (reimpressão da 1ª ed. de 1927).
- FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 6ª ed. (rev. e atual.) São Paulo, Saraiva, 1984.
- FLAKS, Milton. *Mandado de Segurança (Pressupostos da Impetração)*, Rio, Forense, 1980.
- FLEINER, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo*, trad. da 8ª ed. alemã por Sabino A Gendin, Madrid, Labor, 1933.
- GIANNINI, Massimo Severo, e Aldo Piras. *Giurisdizione amministrativa, Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, XIX (1970), pp. 229-295.
- HABSCHEID, Walter J. *Introduzione al Diritto Processuale Civile Comparato*, Maggioli ed. (1985).
- HELLWIG, Konrad. *Lehrbuch des Deutschen Zivilprozessrecht*, Leipzig, Georg Boehme, 1903, I.
- Sistem des Deutschen Zivilprozessrecht*, Aalen, Scientia Verlag, 1980 (reimpressão da 2ª ed., 1912), I.
- KASER, Max. *Derecho Romano Privado*, trad. de Jose Santa Cruz Teijeiro da 5ª ed. alemã, Madrid, Reus, 1968.
- LACERDA, Galeno. *Comentários ao Código de Processo Civil*, 3ª ed., Rio, Forense, 1987, v. VIII, t. I.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade (novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade)*, Forense, Rio, 1989.
- NOLDE, Baron Boris (ver Arminjon, Pierre).
- OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Alienação da Cosa Litigiosa*, 2ª ed., Rio, Forense, 1986.
- *A Natureza do Mandado de Injunção*, Coad. Seleções Jurídicas, março de 1989, pp. 5-7.
- PIRAS, Aldo. Ver Massimo Severo Giannini.
- PONTES DE MIRANDA, F. C. *Comentários ao Código de Processo Civil*, Rio, Forense, 1974, t. I.
- ROSEMBERG, Leo (com Karl-Heinz Schwab). *Zivilprozessrecht*, 12ª ed., München, C. H. Beck, 1977.
- SCHWAB, Karl-Heinz. Ver Rosemberg.
- Was is Zivilprozess?*, Introdução a *Zivilprozessordnung* (Ordenança Processual Alemã), 17ª ed., München, Beck-Texte im dtv, 1986.
- SEABRA FAGUNDES, ver Fagundes, Miguel Seabra.
- SLAIBI FILHO, Nagib. *Ação Popular Mandatária*, 2ª ed., Rio, Forense, 1989.

- TSOUTSOS, Athos G. *Les Notions d'Administration et de Jurisdiction (Leur nature et leurs relations)*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968.
- TROCKER, Nicolò. *Processo Civile e Costituzione (Problemi di Diritto Tedesco e Italiano)*, apresentação de Gian Antonio Micheli, Milano. Giuffrè, 1974.
- VIGORITI, V. ver M. Cappelletti.
- VIRGA, Pietro. *Diritto Amministrativo (Atti e Ricorsi)*, Milano, Giuffrè.
- WACH, Adolf. *Manual de Derecho Procesal Civil*, trad. de Tomás A. Banzhaf (com estudo preliminar de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo), Buenos Aires, Ejea, 1977. I.
- WATANABE, Kazuo. *Controle Jurisdicional e Mandado de Segurança contra atos judiciais*, São Paulo, RT, 1980.
- WOLFF, Martin (ver Arminjon, Pierre).