

Justiça Administrativa.  
Cooperação do Poder Executivo  
com o Poder Judiciário.  
Uma opção do estado jurídico atual

ANTONIO FELIPPE A. GALLO

Professor da Faculdade Brasileira de  
Ciências Jurídicas (SUESC — RIO).  
Procurador da Fazenda Nacional.

**SUMÁRIO:**

1. Introdução. 2. Os sistemas francês e inglês. Sua experiência moderna. 3. A cooperação entre os Poderes Constitucionais, fenômeno moderno na estrutura estatal. 4. Os Tribunais Administrativos e o Conselho Superior da Justiça Administrativa. Sua finalidade precípua. Sua competência. Seus atributos. Sua composição. 5. O Poder Judiciário e sua competência de revisor legal. 6. Conclusões.

1. No Estado Social de Direito, realidade constitucional típica de nossos dias, se entende que de nada valerão seus esforços, suas reformas no sentido de exterminar antagonismos econômicos e sociais, se não estiver devidamente aparelhado de um mecanismo judiciário altamente eficaz.

Em razão do seu intervencionismo, o Estado passa a gerador de inúmeras relações jurídicas, sendo, portanto, natural a possibilidade de multipli-

cação das dissensões, de conflitos de interesse, os quais, em última análise, terão de vir a compor-se sob égide da estatalidade.

Daí, a necessidade de uma distribuição de justiça rápida e eficiente, para que a paz social, objeto último da ação do Estado, não seja estremecida.

É nesse ponto que devemos destacar as meditações dos responsáveis pela ação governamental e os estudos dos administrativistas visando à implantação de hábil e eficiente funcionamento da máquina estatal.

É a luta contra o burocratismo, onde se destaca a figura de um Hélio Beltrão. É a reforma administrativa, sua filosofia básica, seus princípios fundamentais, seu desenvolvimento.

No campo tributário, onde têm sido grandes as reformas, mencione-se Gilberto de Ulhôa Canto, defendendo a necessidade de simplificação e reestruturação do processo tributário.

É a especialização da justiça, ressaltada por Themístocles Brandão Cavalcanti no seu discurso de inauguração do I Congresso de Direito Administrativo no Paraná: "A natureza especializada da legislação, da própria doutrina, o risco permanente da prevalência de conceitos civilistas que não têm aplicação ao direito administrativo, aconselham a especialização do Juiz. Nenhuma razão existe para que somente o direito do trabalho tenha conquistado campo próprio para desenvolver a sua jurisprudência. As mesmas razões militariam em favor de uma justiça especial para o direito fiscal, dada a sua conceituação peculiar e uma legislação extremamente difícil e em permanente mutação. Somente juizes, afeitos a esse gênero de estudos, estariam inteiramente capacitados para exercer as suas funções julgadoras."

Os mesmos acenos para esta especialização vêm das ilhas britânicas, tão conservadoras, mas não inertes diante das reformas do "Welfare State", despontando aí O. Hood Phillips, defensor por igual e intransigente da experiência pregressa funcional, como condição fundamental para o preenchimento dos "Administrative Tribunals", de criação recente.

Este fenômeno do crescimento e complexidade da legislação pública mereceu, também, de André de Laubadère o reparo de que o sistema francês tende ainda mais a prevalecer, por terem os tribunais administrativos de aplicar um direito mais e mais especial, justificativa esta até diferente da origem dos mesmos.

Por seu turno, Marcel Waline relembra, ao defender o sistema supra, que com o crescimento do direito administrativo seria demais exigir seus conhecimentos pelos magistrados judiciários.

Assim, diante da prossecução da justiça ideal pelo Estado intervencionista, perguntaríamos: qual seria o tipo de justiça mais conveniente para a solução dos conflitos entre a Administração Pública e o administrado? A justiça administrativa, com seus tribunais administrativos independentes, ao estilo francês, o sistema judiciário do tipo inglês, com a especialização de seus juízes, ou um sistema intermediário?

Preliminarmente, deixemos bem claro que, ainda que haja vantagens no estudo comparado, e isto não se pode dispensar sobretudo pelo lado da experiência, cada país deve se pautar por instituições próprias e pelo seu modo de viver, a balança própria entre os interesses públicos e privados.

Outra, aliás, não foi a orientação conclusiva de "Franks Committee", de célebre repercussão na nova organização administrativa-judiciária inglesa.

Certas ponderações, contudo, se impõem inicialmente, a título de análise, pelos resultados práticos atingidos por estes dois sistemas tradicionais, nos países de onde se originaram.

2. Pelo sistema francês, como se sabe, forma-se uma autodisciplina administrativa, para impedir a interferência do Poder Judiciário em assuntos próprios do Poder Executivo.

Segundo H. W. R. Wade, a vantagem deste sistema, é que com sua aplicação, se minimiza possível distância entre a "law" e a "policy" traçada pelo Governo. É a experiência e o cunho políticos que os Tribunais Administrativos saberão imprimir em seus julgamentos, diante da "opportunité" do ato, o que nem sempre poderá ser perfeitamente deduzido pelos juízes do Poder Judiciário.

E, mais: a Justiça Administrativa Francesa tem se caracterizado por ser dotada de elementos experientes no campo administrativo e de cultura jurídica específica (a propósito, não é de se esquecer a influência da "École Nationale d'Administration" na formação dos futuros membros do "Conseil d'Etat").

O fator **autonomia** perante a Administração Pública tem sido ressaltado por André de Laubadère; contudo, pela reforma de 1963 ainda não se lhe deu o "status" da inamovibilidade, privilégio do Judiciário inglês.

Por seu turno, a rapidez na solução dos conflitos, que seria de se esperar, continua sendo um óbice à eficiência de tal sistema (L. Neville Brown, J. F. Garner e Nicole Questiaux nos atentam quando esclarecem que um processo em média leva **dezoito meses** para ser julgado pelos Tribunais Administrativos), o que prejudica aquela simplicidade formal, tão apregoada, dos recursos perante esta justiça.

Deixando, por ora, o sistema francês, partamos para o sistema inglês.

Este apresenta, de plano, um valor que consideramos inquestionável: quando um cidadão tem uma disputa com o Estado, mais do que nunca precisa da proteção de um tribunal judiciário (independente).

O consenso geral relativo a tal valoração foi, inclusive, pesquisado profundamente por E. C. S. Wade e Godfrey Phillips em sua magnífica obra, já em oitava edição, "Constitutional Law". É aquela independência que vem historicamente de "L'esprit des lois".

Por isto, duvidava Dicey da eficiência dos "tribunaux administratifs", por força do fator "política" a impedir aquela proteção total de liberdade dada ao cidadão inglês quando diante de um tribunal judiciário.

Apegados a este princípio jurídico, como reagiram os ingleses diante das reformas impostas pelo "Welfare State" que vieram a acumular de processos as cortes judiciárias?

Criando e expandindo os "Administrative Tribunals", para desafogar a justiça ordinária de primeira instância.

E, quais as vantagens práticas trazidas por estes tribunais?

Destacaríamos: a **experiência** pregressa dos seus componentes; **processo menos custoso** do que no tribunal judiciário; **rapidez**, o que não seria conseguido na esfera judiciária, já saturada de suas atribuições legais; **flexibilidade**, por não estarem adstritas aos "precedents" das cortes judiciárias, podendo desenvolver os novos ramos jurídicos da moderna legislação social; **informalismo**, de modo a que o leigo possa intervir no "case", acompanhando seu processamento, sem as desvantagens que teria na corte de justiça.

Ressaltemos, ainda, que tais tribunais, no exercício de suas funções judicantes, **cooperam** com o Poder Judiciário, suavizando sua tarefa, ao ponto de que se fossem extintos — e o "Franks Committee" em 1957 calculou que existiam 2.000 tribunais administrativos — aquele Poder sucumbiria.

O Poder Judiciário, contudo, não se diminuiu na sua pujança de compositor legal das desavenças, pois, não é impedido de reexaminar as questões sob o **aspecto legal**, daí a tradição do "certiorari" e do "mandamus".

3. Com estas considerações, evoluamos em nossa tese.

Assim, de plano, enfatizemos a cooperação que deve haver entre os Poderes Constitucionais.

Com efeito, a moderna estrutura constitucional não dispensa, ao contrário, incentiva tal cooperação. A lei delegada pelo Congresso ao Presidente da República — no sistema constitucional brasileiro — é um exemplo frisante de tal cooperação. É o Poder Executivo cooperando com o Poder Legislativo, fenômeno que se incrementa com frequência, conforme nos ensina O. Hood Phillips. Por seu turno, Themístocles Brandão Cavalcanti vaticina a transformação do Congresso Nacional moderno em entidade de cooperação com o Poder Executivo.

Dáí, lançarmos: por que não a cooperação do Poder Executivo com o Poder Judiciário na solução de litígios entre a Administração Pública e o administrado?

Mas, como? Através de tribunais administrativos, cuja missão seria reexaminar as decisões singulares, de primeira instância administrativa em processos fiscais e previdenciários, onde o *jus imperii* prepondera. Das decisões de tais tribunais, restaria, em última análise, apelo exclusivamente sob o *aspecto legal*, não mais à primeira instância da justiça especializada, mas, aos tribunais superiores.

Expliquemos melhor.

#### 4. Por que tribunais administrativos?

Preliminarmente, para desafogar nos campos fiscal e previdenciário os setores superiores administrativos e o Judiciário de primeira instância.

Com efeito, críticas são lançadas, principalmente, pelo excesso de instâncias administrativas, que têm ou podem vir a ter participação ativa num processo administrativo.

Tal superposição gera uma demora na solução do processo, assoberbando a máquina administrativa.

Neste ponto, relembre-se Gilberto de Ulhôa Canto com seu postulado de supressão de qualquer recurso hierárquico nas decisões do órgão administrativo jurisdicional de segunda instância, para outra autoridade do Poder Executivo.

Com os tribunais ora propostos, libertar-se-ia o Ministro de Estado de participar do processo administrativo, em prol de suas atividades de direção de natureza política.

Assim, estar-se-ia simplificando o processo (outro postulado), sem perda do direito a recurso ao Judiciário pela autoridade pública, ou seja, segundo Gilberto de Ulhôa Canto, "outorga expressa da faculdade de pedir

revisão judicial das decisões administrativas à União Federal, como parte interessada nas controvérsias tributárias”.

Os tribunais administrativos teriam, portanto, competência recursal para reexaminar sob o **aspecto fático e legal** as decisões singulares; seriam, pois, duas instâncias. E, somente.

Tais tribunais poderiam ser regionais, aproveitando-se a divisão em regiões ora em vigor, como no setor fiscal que congrega dez regiões fiscais, fixando-se seu número, em cada região, em razão das exigências de eficiência e rapidez (volume) para a solução dos litígios.

E, se as decisões destes tribunais divergissem?

Um Conselho Superior, diretamente subordinado à chefia do Governo, além de suas tarefas correicionais, unificaria a jurisprudência.

E os atributos dos tribunais administrativos?

Por que não aplicar o sugerido pelo “Franks Committee” inglês?

“Openness, fairness and impartiality” seriam, com efeito, imprescindíveis, sem o que sucumbiriam.

Neste ponto, insiste Gilberto de Ulhôa Canto: “e, em segunda instância, colegiados com integrantes que podem ser escolhidos pelo critério paritário, mas que atendam a indispensáveis requisitos de independência e aptidão”.

E, como atingiríamos a tal?

Compondo-se o tribunal de: juiz-presidente, efetivo e permanente, selecionado, através de rígido concurso específico, nos moldes adotados pela “École Nationale d’Administration” Francesa: um juiz fazendário ou previdenciário, temporário, indicado pelo Ministro competente, dentre aqueles de reconhecida experiência e aptidão cultural; e um juiz-classista, igualmente temporário, indicado pelo Ministro competente e com os atributos anteriores de experiência e cultura.

E, mais: a inamovibilidade, como garantia precípua da independência, enquanto no exercício de suas atribuições judicantes.

Disciplinarmente, estariam submetidos ao Conselho Superior da Justiça Administrativa, sem interferência, portanto, do Ministro de Estado correspondente nas questões pertinentes à competência do Tribunal.

O Conselho Superior desta novel justiça, de importância idêntica ao “Council on Tribunals” e à comissão permanente de inspeção composta de membros do “Conseil d’Etat”, seria composto em número a ser fixado

pelo Governo, devendo do mesmo, contudo, participarem elementos de alta confiança dos setores de Justiça, Fazenda e Previdência.

Outra questão que precisa ser bem frisada é de que a princípio este tipo de tribunal deve ser estabelecido para solucionar em segunda e última instância administrativa os litígios fiscais e previdenciários, por estes precisarem urgentemente de reexame, visando à rapidez e eficiência da solução dos mesmos, e por provirem do exercício do *jus imperii*, o que obriga moralmente, assim, a Administração Pública de compô-los de imediato, reexaminando *in integrum* a atividade da autoridade singular.

Alargar tal competência seria sufocar o incipiente sistema de Tribunais Administrativos, não se olvidando que as questões litigiosas referentes às atividades do *jus gestionis* devem ser resolvidas, desde que não compostas satisfatoriamente, por um Poder independente, imune a influências políticas, ou seja, o Judiciário.

Tanto isso nos parece plausível que o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Djaci Alves Falcão, ao comentar a reforma judiciária, sugere que "Tribunais Fiscais e Tribunais de Previdência Social poderiam ser criados, condicionando-se o ingresso dos interessados em Juízo à prévia apreciação das pretensões por esses órgãos, em julgamentos que vinculariam a Administração".

5. Ressalte-se, ainda, que as decisões dos Tribunais Administrativos seriam definitivas, ressaltando-se os recursos ao Conselho Superior da Justiça Administrativa, para fins de firmar jurisprudência, e os recursos ao Poder Judiciário, não de primeira instância, mas de superior instância, desde que violentadas, de plano, as leis fundamentais de tributos ou previdência social e a Constituição Federal.

Desafogar-se-ia, pois, a primeira instância judicial federal, sendo que, nos Tribunais de Recursos, Câmaras especializadas em tributação e previdência social julgariam os recursos de decisões violadoras das leis fundamentais, quando não rejeitados *in limine* pelo Ministro Relator. Ao Supremo Tribunal Federal restaria a competência para julgar os recursos constitucionais.

6. Este, portanto, o sistema que propomos: a cooperação entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, para que com a harmonia constitucional entre eles, haja um julgamento eficiente, rápido, simples e menos custoso.

Ou seja, como muito bem assevera J. Guilherme de Aragão: "o que se impõe é uma solução de síntese, de equilíbrio, entre a autonomia da ação administrativa e o controle jurisdicional dos atos administrativos".

De uma parte, os Tribunais Administrativos, de preferência nos setores fiscal e previdenciário, dotados de "openness, fairness e impar-

tiality”, com seus juízes inamovíveis, sujeitos à supervisão correicional, disciplinar e jurisprudencial do Conselho Superior da Justiça Administrativa.

De outra, o Poder Judiciário, através de seus Tribunais Superiores, velando pela integridade das leis fundamentais no campo fiscal e previdenciário e da Constituição Federal, com o desafoço da justiça singular federal.

#### BIBLIOGRAFIA

- 1) “Reforma Administrativa” — Hélio Beltrão — M.P.C.G. — 1968.
- 2) “Anteprojeto de lei orgânica do processo tributário (exposição de motivos)” — Gilberto de Ulhôa Canto — Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros, n.º 36, vol. I.
- 3) “Constitutional and Administrative Law” — O. Hood Phillips — 4.ª edição — 2.ª impressão — 1970 — principalmente págs. 591/593.
- 4) “Administrative Law” — Wade — 3.ª edição — 1971 — principalmente pág. 46.
- 5) “Constitutional and Administrative Law” — H.W. Clarke — London — 1971 págs. 127/133.
- 6) “The English Legal System” — K.J. Eddey — London — 1971 — págs. 91/98.
- 7) “The English Legal System” — Her Majesty’s Stationery Office — n.º 49 — London — 4.ª edição — 1972.
- 8) “The New British System of Taxation” — Her Majesty’s Stationery Office — n.º 112 — London — 2.ª impressão — 1973.
- 9) “Constitutional Law” — Wade e Brandley — 8.ª edição — London — 1970 — pág. 33.
- 10) “Manuel de Droit Administratif” — André de Laubadère — Paris — 1951 — págs. 38/39.
- 11) “Traité Élémentaire de Droit Administratif” — Marcel Waline — Paris — 1953 — págs. 45 e 257/259.
- 12) “French Administrative Law” — L. Neville, J. F. Garner e Nicole Questiaux — 2.ª edição — 1973 — principalmente págs. 158/159.
- 13) “The English Constitution” — Walter Bagehot — London — 1974.
- 14) “Diário da Justiça” — 27 de junho de 1975 — fls. 4625/4628.
- 15) “A Justiça Administrativa no Brasil” — J. Guilherme de Aragão — F.G.V. — 1955.

---

Este trabalho foi apresentado ao estudo da Comissão instituída para o tema 2.2 (“Contencioso Administrativo”), do II Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, que se reuniu em julho de 1976, no Rio de Janeiro. A presente contribuição foi aprovada pela referida Comissão, assim como pelo Plenário do Congresso, por ter sido julgada digna de ser considerada.