

---

# CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS: DA EXPERIÊNCIA ITALIANA À REALIDADE BRASILEIRA

*JUDICIAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE ACTS: FROM ITALIAN EXPERIENCE TO BRAZILIAN REALITY*

---

*Aline Machado Weber*

*Especialista em Direito Ambiental pela UFRGS. Especialista em Direito Previdenciário pela PUC-Minas. Procuradora Federal*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Linhas gerais da Administração Pública italiana; 2 Atuais contornos da Administração Pública brasileira; 3 Critérios de repartição de competências jurisdicionais na Itália; 4 Repartição de competências jurisdicionais no Brasil; 5 Alcance e limites do controle jurisdicional dos atos administrativos na Itália; 6 O amplo controle jurisdicional sobre os atos administrativos no Brasil; 7 Considerações Finais; Referências.

**RESUMO:** Do ponto de vista constitucional, a mais importante das tarefas do Poder Judiciário é o exercício do controle da legalidade dos atos administrativos e da produção normativa dos governantes. A grande concentração de poderes no Executivo, típica do Estado contemporâneo, encontra seu balanceamento na função de controle externo exercida pelos diferentes órgãos judiciários, aos quais incumbe a tutela do cidadão em face da atuação estatal. Quando o Judiciário se mostra incapaz de absorver essa demanda, contudo, a forma de exercício do controle sobre os atos administrativos passa a merecer nova reflexão. Com o presente trabalho de comparação jurídica, objetiva-se cotejar a experiência italiana de tutela jurisdicional dos direitos e interesses legítimos do cidadão frente à atuação da Administração com a atual realidade brasileira. Para tanto, parte-se da verificação da estrutura da Administração Pública brasileira e italiana; a seguir, procede-se a uma análise não apenas da repartição de competências jurisdicionais em matéria administrativa, mas dos critérios para tanto e dos efeitos diretos da opção constitucional pela jurisdição una, porém repartida, existente em ambos os países. Uma terceira parte, enfim, dedica-se ao exame do controle jurisdicional dos atos da Administração em cada ordenamento jurídico, no intuito de refletir sobre uma possível relação entre o alcance do livre convencimento do juiz singular no Brasil e o fenômeno da litigiosidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito comparado. Administração Pública. Atos Administrativos. Controle Jurisdicional. Poder Judiciário. Competências.

**ABSTRACT:** From a constitutional point of view, the most important task of the judiciary is to exercise control of the legality of administrative acts and normative production of the rulers. The large concentration of power in the Executive, typical of the contemporary State, finds its balance in the external control exercised by different judicial courts, which are responsible for the protection of the citizen against the state action. When the judiciary is unable to absorb this demand, however, the way of exercising control over administrative acts should receive further reflection. With this work of juridical comparison, the objective is to compare the Italian experience of judicial protection of rights and legitimated interests of citizens against the actions of the Administration with the present Brazilian reality. For this, it starts checking the structure of Italian and Brazilian Public Administrations, then proceeds to an analysis not only of the division of jurisdiction in administrative matters, but also of the criteria and the direct effects of an constitutional option of a single jurisdiction, although divided, that exists in both

countries. A third part, finally, is devoted to the examination of judicial review of administrative acts in each legal system in order to think about a possible relation between free conviction of individual judges in Brazil and the phenomenon of litigation.

**KEYWORDS:** Comparative Law. Public Administration. Administrative Acts. Jurisdictional Control. Judiciary. Jurisdiction.

## INTRODUÇÃO

Diversamente do que entendiam os clássicos, o Poder Judiciário se encontra atualmente no cerne do sistema jurídico. Judiciários são componentes essenciais do funcionamento das modernas democracias representativas. Do ponto de vista constitucional, a mais importante de suas tarefas é a de exercer o controle da legalidade dos atos administrativos e da produção normativa dos governantes.<sup>1</sup> A grande concentração de poderes no Executivo, típica do Estado contemporâneo, encontra seu balanceamento na função de controle externo exercida pelos diferentes órgãos judiciários, aos quais incumbe a tutela do cidadão em face da atuação estatal. Quando as instituições postas e as respostas existentes para problemas afetos à jurisdição já não se afiguram satisfatórias, porém, o panorama se afigura propício para o direito comparado.

É o que ocorre hoje no Brasil. Passados vinte e cinco anos do advento da Constituição da República, questiona-se com veemência a capacidade de o Poder Judiciário, da forma até então estruturada, absorver com eficiência uma “litigiosidade desenfreada, máxime num país cujo ideário da nação abre as portas do judiciário para a cidadania ao dispor-se a analisar toda lesão ou ameaça a direito”.<sup>2</sup> O número de demandas judiciais em curso no país, a presença constante do Poder Público, em todas as suas esferas, como parte em ações judiciais<sup>3</sup>, e as recentes discussões afetas à morosidade do Poder Judiciário dão azo

1 ROCHA, Antônio Sérgio Carvalho. Ingovernabilidade versus Estado Constitucional: Judiciário e crise dos poderes numa perspectiva política. In: BITTAR, Eduardo C. B. (org.). *História do Direito Brasileiro: leituras da ordem jurídica nacional*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 388-411.

2 Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. *Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil*. Brasília: Senado Federal, Presidência, 2010.

3 Recentes pesquisas no âmbito do Conselho Nacional de Justiça demonstram que, em 2010, ingressaram 24,2 milhões de processos nas três esferas da Justiça Brasileira, sendo que já havia, no mesmo período, 59,2 milhões de processos pendentes. Desse total, por exemplo, 27 milhões referiam-se a processos de execução fiscal. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2010: Indicadores do Poder Judiciário, Panorama do Judiciário Brasileiro, Resumo Executivo*. Brasília, 2010. Outro estudo, também do CNJ, atestou que, ao lado dos

a que se perquiria, para além dos limites do direito brasileiro, sobre a existência de soluções diversas para problemas comuns.

Por este prisma, valer-se das experiências do ordenamento jurídico de outro país com raízes na tradição romano-germânica, atentando para particularidades normativas e sociais de cada sistema, pode se afigurar extremamente útil. Daí por que deitar olhos na experiência italiana, país que possui, em linhas gerais, uma jurisdição una, com órgãos especializados para as demandas em face da Administração Pública, uma Advocacia de Estado estruturada para sua defesa em juízo, uma forma específica de controle de constitucionalidade incidental e, ainda, índices semelhantes aos do Brasil relativamente ao excesso de litigiosidade e consequente congestionamento do Judiciário.<sup>4</sup>

Uma análise comparada poderia tomar diversos rumos. No que toca a este trabalho, intenta-se confrontar a estruturação e os limites do controle jurisdicional sobre os atos administrativos no Brasil e na Itália, com ênfase, quanto àquele, na esfera federal. Para tanto, em um primeiro momento, explicitam-se a engenharia institucional da Administração Pública brasileira e os atuais contornos da Administração Pública italiana, bem assim os critérios de distribuição das competências dos diversos ramos da Justiça em ambos os países. A seguir, parte-se para uma reflexão sobre o controle jurisdicional dos atos administrativos no Brasil, com o objetivo específico, em cotejo com a experiência italiana, de verificar a possibilidade de estabelecer alguma relação entre a forma e o alcance desse controle e o fenômeno da litigiosidade.

O que se pretende, pois, é trazer a lume, por meio de um breve comparativo entre duas propostas institucionais absolutamente diversas de jurisdição e controle sobre a Administração Pública, uma análise crítica quanto a possíveis ou desejáveis limites de atuação do Poder Judiciário em demandas que versem sobre direito administrativo.

## 1 LINHAS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ITALIANA

Remontando a 1948, a Constituição italiana reflete, com clareza, o contexto histórico de superação do Estado Liberal em favor do Estado Social. Situado no segundo pós-guerra, o texto constitucional italiano busca comprometer os poderes públicos diretamente na satisfação de

---

bancos, a presença no setor público em 2011, apenas no primeiro grau, representou aproximadamente 34,4% do total de processos. Conselho Nacional de Justiça. 100 maiores litigantes. Brasília, 2012.

4 Também de acordo com estudos do CNJ, a taxa de congestionamento do Judiciário na Itália seria de 52% e a do Brasil, 70%. Conselho Nacional de Justiça. Estudo comparado sobre recursos, litigiosidade e produtividade: a prestação jurisdicional no contexto internacional. Brasília, 2011.

uma série de interesses gerais, com vista a uma igualdade substancial entre os cidadãos.

O desenho de um Estado de Direito do tipo intervencionista e garantidor dos direitos fundamentais impôs, em contrapartida, a correspondente organização dos poderes públicos. Como salientam Caretti e De Siervo, a estrutura estabelecida na Constituição de 1948 representou uma tentativa de construir um sistema capaz de superar os limites inerentes à democracia representativa, que, por definição, é fundada na centralidade de alguns órgãos.<sup>5</sup> Como consequência, vê-se, para além da tradicional separação de poderes nos moldes de um sistema de governo parlamentarista clássico, também um articulado e forte sistema de autonomias regionais e locais, o qual, nos últimos anos, tem sido cada vez mais valorizado. Assim, ao lado de um sistema político central, existem sistemas políticos regionais e locais, introduzidos tanto para adequar melhor a Administração Pública às exigências locais como para enriquecer o quadro institucional através da formação de locais de mediação mais próximos dos cidadãos.

À Administração Pública são dedicados os art. 97 e 98 da Constituição italiana. Ainda assim, não há delineação específica de sua organização estrutural; o aumento da complexidade da organização administrativa e de suas funções no Estado Social deu azo tão-somente a que, em nível constitucional, fossem estabelecidos alguns critérios de distribuição das suas funções. A pouca consistência dos dispositivos constitucionais italianos relativos à Administração Pública deriva, de um lado, da convicção, à época, de que não seria oportuno assumir conteúdos demasiados na disciplina constitucional, pelo risco de lhes conferir disciplina excessivamente rígida e, de outro, da tradicional ideia de que a disciplina administrativa, dado seu caráter especial e concreto, pouco teria relação com o direito constitucional.<sup>6</sup>

De todo modo, a Constituição italiana insere a Administração Pública no título atinente ao Governo<sup>7</sup>, prevendo, no segundo parágrafo do art. 97, que os órgãos públicos são organizados segundo disposição de lei, de modo que lhes sejam assegurados os predicados do bom andamento e da imparcialidade. A reserva de lei em matéria de organização pública obedece, ainda, à forma de organização da República disposta no art. 5º, do qual decorre o respeito às autonomias locais e a descentralização

5 CARETTI, Paolo; DE SIERVO, Ugo. *Diritto Costituzionale e Pubblico*. Torino: G. Giappichelli, 2012. p. 83-86.

6 CARETTI; DE SIERVO, op. cit., p. 295-296.

7 O qual, juntamente com o Parlamento, o Presidente da República, e a Corte Constitucional, compõe os órgãos constitucionais da República italiana.

administrativa, e à redação atual do art. 118, que consagra, na repartição das funções administrativas, três princípios fundamentais: subsidiariedade, diferenciação e adequação.

De notar, desde logo, que referido art. 97, em sua atual redação, faz menção a Administrações Públicas, no plural. Quer parecer que a opção do constituinte seja corolário da forma regional do Estado italiano, em razão da qual se reproduzem, nos níveis inferiores, a mesma divisão de poderes do Estado. De fato, se “o Estado italiano se constitui na contraposição entre governo central e governo local”, como quer Betti, é relevante o fato de que o poder dessas administrações locais, além de não ter qualquer distinção relativamente ao poder administrativo do Estado, tem sido potencializado com ênfase. Por outro viés, a referência constitucional ao termo *Pubbliche Amministrazioni* também indica a diversidade de órgãos e entidades que a compõem. A Administração Pública italiana, como no Brasil, subdivide-se à vista dos diversos fins a serem perseguidos. Daí por que, como refere Corso, seria lícito na Itália falar-se somente de Administrações Públicas: uma categoria abstrata que engloba inumeráveis espécies,<sup>8</sup> na mesma esteira da conclusão de Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernandez, para quem não existe, em realidade, uma Administração Pública, mas uma pluralidade de administrações - órgãos autônomos, agências setoriais e entes locais, todas elas dotadas de personalidade jurídica e atuantes no âmbito do direito administrativo.<sup>9</sup>

A articulação da Administração italiana se baseia nos entes territoriais (Estado, Regiões, Províncias e Comunas) e, ainda, em outros entes públicos. Os entes territoriais (políticos) possuem estrutura associativa.<sup>10</sup> Os entes públicos, por sua vez, em geral estruturados como fundações, foram criados, em grande medida, antes da Constituição de 1948. Seu surgimento decorre da descentralização das funções administrativas, fenômeno que, na Itália, teve curso a partir do início do século passado.

Foi durante o fascismo que o número de entes públicos na Itália aumentou de modo expressivo. As razões para tanto são similares

---

8 CORSO, Guido. *Manuale di Diritto Amministrativo*. Torino: G. Giappichelli, 2013. p. 5-8.

9 ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. T.1. 5. ed. Madrid: Civitas, 1990. p. 44-45.

10 Ibidem. A forma associativa aqui referida é coerente com o caráter democrático da República, de modo que, como membros da respectiva associação – Estado, Regiões, Províncias e Comunas –, os cidadãos têm o direito de utilizá-la como instrumento para a satisfação de seus interesses. Por sua vez, os entes públicos não territoriais, ou seja, diversos dos entes locais, destes se distinguem por serem monofuncionais e, em geral, adotarem estrutura jurídica de fundações.

àquelas que ensejaram a criação de autarquias e fundações públicas no Brasil durante o regime militar: questões operacionais, para assegurar uma gestão mais simplificada, e a relevância social do fim específico perseguido, associadas, ainda, a pressões de grupos interessados na estatização. Nesse período deu-se a passagem, para a esfera pública, de funções e serviços até então prestados pelo setor privado, tais como aquelas relativas a previdência e assistência social.<sup>11</sup>

O sistema italiano de descentralização através da criação de dezenas de milhares de entes públicos prosperou até os anos 70, quando atingiu seu máximo desenvolvimento. A partir daí, iniciou-se um drástico redimensionamento do sistema, seja porque as Regiões passaram a desempenhar inúmeras funções administrativas, na forma do art. 117 da Constituição, seja porque houve profunda reflexão quanto ao interesse público que a seu tempo era invocado para instituir tais entes e, mais do que isso, conferir-lhes personalidade de direito público.

A transformação teve importante participação da Corte Constitucional, que, em diversas decisões, assinalou limites constitucionais à instituição de entes públicos. Há de se considerar, ainda, o influxo do direito comunitário, já que, à vista do livre mercado e da livre circulação de bens e pessoas, os Estados membros da União Europeia tiveram de dismantelar situações de monopólio público, abrindo seus mercados. A fim de atingir objetivos de estabilidade e crescimento, reduzir os gastos e melhorar os serviços, os entes públicos têm sido extintos ou convertidos em pessoas jurídicas de direito privado. A manutenção do estatuto publicístico, se já foi regra, torna-se exceção, limitada a setores de primário interesse nacional ou para os quais o regime privado é inadequado à prestação do serviço. Em linhas gerais, somente quando o mercado se afigura inidôneo para prestar o serviço é que se legitima a conservação da estrutura pública.

A matriz europeia de privatizações e liberalizações - ou, nos dizeres de Irelli, o “retorno ao direito privado” da Administração Pública italiana - demonstra a relevância das normas europeias para o direito administrativo desse país, cuja influência afetou não apenas o conteúdo das leis internas, mas também a própria feição das atividades administrativas.<sup>12</sup>

---

11 Idem, p. 76.

12 IRELLI, Vincenzo Cerulli. *Amministrazione Pubblica e Diritto Privato*. Torini: G. Giappichelli, 2011. p. 4-8. De registrar que o fundamento de eficácia das normativas comunitárias no ordenamento italiano reside no art. 11 da Constituição italiana, que atesta a prevalência do direito comunitário sobre a lei interna. De fato, as normas comunitárias são de eficácia obrigatória e aplicação direta em todos os Estados membros, sem necessidade de leis de recepção: sua prevalência se dá mediante a colocação do direito interno e do direito

De fato, com o processo de integração europeia uma parte significativa do Estado hoje se vê vinculada a decisões tomadas em nível comunitário. Essa influência direta, todavia, não depende apenas do regime jurídico das fontes comunitárias, mas também, em larga medida, do âmbito material da competência das instituições comunitárias, o qual coincide com aquele tradicionalmente regulado pela legislação administrativa. Hoje, na Itália, setores importantes são substancialmente regulados pelo direito comunitário. Daí poder-se afirmar que a disciplina da Administração Pública italiana, conquanto ainda encontre na Constituição e nas leis (estatais ou regionais) seus princípios fundamentais e nos regulamentos o seu conteúdo, tem sido profunda, direta e constantemente influenciada pelo direito comunitário. Assim, “assiste-se um crescente fenômeno pelo qual os órgãos administrativos (estatais, regionais, provinciais ou comunais) operam não mais em atenção a uma lei do Estado ou da Região, mas sim em atenção a um regulamento ou a uma diretiva comunitária.”<sup>13</sup>

Como consequência do processo de integração, matérias tradicionalmente deixadas à discricionariedade administrativa são redimensionadas. Além disso, a partir dos anos 90 aparece um novo esquema de organização administrativa: a autoridade administrativa independente, ou autoridade de regulação, cuja função é a de garantir o funcionamento das regras de mercado, especialmente aqueles abertos à concorrência depois de anos estruturados em termos de monopólio público. Trata-se, pois, de uma nova forma, via regulação, de controle administrativo do mercado.

Em última análise, a opção constitucional por um Estado devedor de prestações aos cidadãos importou em uma profunda transformação na Administração Pública italiana, quer do ponto de vista das suas dimensões quantitativas e do seu modelo de organização, quer quanto ao modo de exercício da sua atividade. De uma administração até então entendida como poder (*amministrazione autoritativa*), foi-se progressivamente delineando uma administração como função (*amministrazione di prestazione*), chamada a desenvolver uma atividade concreta de realização do interesse público. O panorama, enfim, sofre nova alteração em decorrência do processo de integração europeu, com o que diminui o âmbito de atuação direta do Estado e de regramento das relações do Estado com o particular pelo

---

comunitário em dois diversos âmbitos de competência, ou seja, o direito interno se retrai frente ao direito comunitário, em satisfação à exigência da União Europeia de uma aplicação uniforme e contextual deste último no ordenamento jurídico interno de cada um dos países membros.

13 CARETTI, DE SIERVO, op. cit., p. 112.

viés do direito administrativo. Os efeitos sobre o controle jurisdicional dos atos administrativos são diretos.

## 2 ATUAIS CONTORNOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

No Brasil, a par da opção pela forma federativa de Estado estabelecida no art. 1º da Constituição da República, o art. 2º institui, como cláusula pétrea, a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, ou, nos dizeres de Tércio Ferraz Jr., o Poder geral (Legislativo), o especial (Executivo) e o singular (Judiciário).<sup>14</sup> De fato, o princípio da separação de poderes e a própria democracia impõem a dissociação das competências estatais entre estruturas orgânicas diversas.

O exercício de competências administrativas materiais e legislativas é disciplinado pela Constituição brasileira em diversos dispositivos. Da combinação do modelo clássico com o do constitucionalismo social do pós-guerra resulta, como afirma José Afonso da Silva, uma complexa repartição de competências, na qual há intensa interseção de atuação das distintas esferas federativas.<sup>15</sup> Em todas elas, porém, a maioria das atividades administrativas estatais se concentra no âmbito do Poder Executivo.

A operação do regime democrático potencializa o crescimento quantitativo e qualitativo das funções administrativas do aparelho estatal, que é intensamente demandado no sentido de atender aos anseios sociais da população.<sup>16</sup> Daí que o Poder Executivo, concentrando a função administrativa e a função de governo, tem para a realização daquela uma intrincada engenharia administrativa.<sup>17</sup> Na esfera federal brasileira, essa engenharia institucional se assentou fundamentalmente sobre a descentralização. Com efeito, o Brasil adota um modelo descentralizado de Administração, que contempla entidades e órgãos com competências diferenciadas para a realização das específicas atividades administrativas.

Tomando lugar bem mais tarde do que na Itália, no Brasil o crescimento da Administração indireta foi intenso durante o regime

14 FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Direito constitucional*. Barueri: Manole, 2007. p. 428.

15 SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 476.

16 TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 33.

17 Aliás, a extensão desse Poder é que, diversamente do que ocorreu no Brasil, fez com que a Constituição italiana tenha substituído tal denominação pelas de *Governo e Administração*, esta última de caráter subordinado, hierarquizado e não-militarizado, acompanhando a execução ou executando por si leis e outras resoluções políticas, as quais não toma, já que os fins e meios são escolhidos politicamente.

militar, fruto da tentativa de modernização da Administração Pública por meio da técnica da descentralização administrativa e corolário de um modelo de Estado Social que optou pela intervenção direta na economia, criando, então, um sem número de entidades especialmente para tal fim.<sup>18</sup> Como resultado desse processo, ainda hoje o conceito de Administração Pública federal engloba, além da Administração direta, mais de cento e cinquenta autarquias e fundações públicas espalhadas pelo território nacional, as quais compõem a Administração indireta.

De outra parte, a reforma do aparelho do Estado promovida pela Emenda Constitucional 19/98 e que envolveu múltiplos aspectos procurou, em linhas gerais, realizar, por meio do que se denominou processo de publicização<sup>19</sup>, um rearranjo das estruturas administrativas, devolvendo à iniciativa privada o protagonismo econômico e social, opção própria do Estado regulador, e instituindo princípios e inovações consentâneos com o modelo de Administração Pública gerencial. Com a reforma, contudo, não houve redução das competências do Estado, haja vista o subsequente aumento do controle e da fiscalização sobre as atividades privadas. Como consequência, vivencia-se hoje verdadeira hiperprodução legislativa de parte do Poder Executivo, especialmente pelo viés da regulamentação. Aqui, como lembra Martins, se, em termos conceituais, a Administração somente regulamenta à proporção que a lei lhe autoriza, a definição dos limites entre a lei e o regulamento está longe de ser uma questão de fácil resolução.<sup>20</sup>

À vista disso, o Brasil possui hoje uma forma administrativa peculiar, porque sua organização administrativa convive com influxos de todos os modelos de Administração Pública. Ainda assim, pode-se afirmar que o atual paradigma constitucional brasileiro de Administração Pública se insere no tipo ideal conformado pelo Estado Democrático de Direito: a Constituição atual prevê diversos meios de inclusão dos administrados no âmbito da esfera consultiva e decisória da Administração Pública e, mais que isso, instrumentos de verdadeiro controle social sobre seus atos. Ademais, um grande esforço tem sido feito nos últimos anos no

---

18 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 20. De acordo com Figueiredo Dias, tal fenômeno ensejou uma diferenciação muito prejudicial que até hoje não foi superada, no sentido de que a multiplicação de órgãos descentralizados implicou a segregação da Administração Pública em dois grandes segmentos absolutamente desiguais e sem comunicação ou intersecção: a administração direta e a indireta. op. cit., p.151-159.

19 Denominação utilizada pelo PDRAE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995. p.12-13.

20 MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira. *A noção de Administração Pública e os critérios de sua atuação*. Brasília: Universidade de Brasília e Escola da Advocacia Geral da União, 2008. p. 4.

sentido de conferir transparência aos atos da Administração Pública. No entanto, a coexistência entre os institutos fundamentais da burocracia na acepção weberiana e as inovações gerenciais trazidas pela reforma de 1998, somadas, ainda, a resquícios de um arcaico modelo patrimonialista, trazem, como resultado, atritos e interferências no modo de administrar a coisa pública.<sup>21</sup>

A estrutura orgânica da Administração Pública federal brasileira já ensinaria, dadas as suas proporções, um amplo espectro a ser objeto de controle externo e, mais especificamente, jurisdicional. Para além da questão organizacional, porém, há de se sublinhar, ainda, a face complexa e simultaneamente constituída por regras e princípios do direito no Estado Democrático. A assertiva ganha importância porque, se é inconteste a submissão da Administração Pública à lei, também não há dúvida de que a legalidade, no Estado Democrático de Direito, é ressignificada, podendo ser entendida, contemporaneamente, como uma atuação constitucional, e não apenas legal. Logo, a Administração Pública deixa de estar submetida apenas a comandos legais expressos, passando a ter dever de obediência à Constituição e a seus princípios. Daí advém, por conseguinte, um problema interpretativo: o da determinação dos comandos advindos das normas a que deve se ater a Administração.

Assim, se tanto a Administração quanto a jurisdição cuidam da aplicação da legislação a casos concretos, é no distanciamento quanto à interpretação dessa legislação que reside, enfim, uma das causas centrais da conversão do Judiciário brasileiro em ator relevantíssimo em matéria administrativa.

### **3 CRITÉRIOS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS JURISDICIONAIS NA ITÁLIA**

Na Itália, a forma de repartição das competências jurisdicionais no que diz respeito à tutela do cidadão em face da Administração Pública tem fundamento histórico. Nos Estados pré-unitários, vigorava o sistema dualístico, com a existência de um contencioso administrativo. Com a unificação do país, o Parlamento italiano viu-se diante da necessidade de optar pela manutenção do sistema de contencioso administrativo ou, de outra parte, devolver ao juiz ordinário as controvérsias nas quais fosse parte a Administração Pública. A opção pela segunda alternativa veio com um temperamento que, conquanto tenha sido alterado no

---

21 ACUNHA, Fernando José Gonçalves. *A Administração Pública brasileira no contexto do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Universidade de Brasília e Escola da Advocacia Geral da União, 2008. p. 30.

tempo, objetivou manter a experiência, e a cultura, do contencioso administrativo.<sup>22</sup>

A abolição do contencioso administrativo data de 1865, quando se afirmou a competência do juiz ordinário para todas as matérias nas quais se questionasse, em face da Administração, um direito civil ou político; nos demais casos, ou seja, quando os litígios não envolvessem direitos, sendo, então, reconduzidos a situações de mero interesse, restava a tutela perante a própria Administração Pública, através dos mecanismos de tutela contenciosa. Nesse período, como assevera Corso, é que principia a distinção entre direito e interesse: estaria em jogo interesse, e não direito, quando contestado o mérito, a oportunidade ou a justiça de um provimento administrativo discricionário; haveria direitos civis e políticos quando se estivesse diante de um ato de gestão, e não um ato de império, da Administração.<sup>23</sup>

A restrição do âmbito da jurisdição ordinária e a subsequente insuficiência da proteção ao cidadão ensejou o surgimento, em 1889, da IV Seção do Conselho de Estado, uma seção de justiça administrativa criada para apreciação das controvérsias sobre a violação de um interesse do indivíduo não incluídas na competência do judiciário ordinário. É daí que advém o modelo atualmente em vigor e que a Constituição italiana de 1948, alterando em definitivo o panorama precedente, logrou constitucionalizar: uma dúplice e diferenciada tutela relativa aos atos ilegítimos da administração, na qual a repartição das competências jurisdicionais se funda na distinção - cara ao direito italiano - entre direito subjetivo e interesse legítimo.

É o art. 113 da Constituição italiana que prevê que contra os atos da Administração Pública é sempre garantida a tutela jurisdicional dos direitos e interesses legítimos perante os órgãos de jurisdição ordinária ou administrativa. Trata-se, pois, de uma jurisdição una e de uma articulação descentralizada dos órgãos do Poder Judiciário, a qual, à semelhança de boa parte dos ordenamentos jurídicos europeus, pauta-se pelo princípio da unidade da jurisdição.<sup>24</sup>

Ao juiz ordinário é atribuída, com base nas regras do código de processo civil, a cognição sobre as demandas nas quais se discute a lesão a um direito subjetivo; ao juiz administrativo, pautado pelo código de processo administrativo, incumbem as causas nas quais se discute a lesão a um interesse legítimo, e ainda, nas matérias indicadas pela lei, também

<sup>22</sup> CORSO, op. cit., p. 462.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 463.

<sup>24</sup> Conforme art. 102 da mesma Constituição. GUZZETTA, Giovanni; MARINI, Francesco Saverio. *Diritto Pubblico italiano ed europeu*. 2. ed. Torino: G. Giappichelli, 2008. p. 414.

a direitos subjetivos. Dito de outro modo, a competência para o controle jurisdicional dos atos administrativos, na Itália, se funda sobre a *causa petendi*.

Em linhas gerais, por direito subjetivo se entende uma situação subjetiva de vantagem reconhecida pelo legislador como autonomamente digna de tutela. Por sua vez, o interesse legítimo pode ser tido como a situação subjetiva de vantagem reconhecida pelo legislador como intimamente conexa a uma norma que garante, em via primária, o interesse geral, ou seja, que garante a primazia do interesse público e, por conseguinte, dá ensejo a exercício de poder por parte da Administração Pública.

A complexidade da repartição da jurisdição fundada na *causa petendi* deriva da frequente confusão entre as duas categorias. Não raras vezes, há dificuldade em se individualizar em concreto uma ou outra situação. A incerteza deu ensejo a uma lenta elaboração jurisdicional, hoje consolidada, no sentido de estender a noção de controvérsia sobre interesse legítimo a todas as situações em que, no âmbito de uma relação jurídica de direito público, esteja envolvido um exercício de poder por parte da Administração, protegido pelo ordenamento jurídico. Dito de outro modo, a jurisprudência italiana reconstrói os casos concretos à base da existência ou não de uma posição de supremacia da Administração Pública sobre a situação subjetiva concreta, a fim de fixar a competência de um ou outro juízo para apreciação do caso.<sup>25</sup>

Assim é que a Corte Constitucional individualiza a competência do juiz administrativo, tido como *giudice naturale della legittimità dell'esercizio della funzione pubblica*, quando *la pubblica amministrazione agisce esercitando il suo potere autoritativo*.<sup>26</sup> Em apertada síntese, portanto, pode-se afirmar que as lides com a Administração Pública que versem sobre atos consistentes em exercício de poder com base no direito público são de competência da jurisdição administrativa. Fora dele, opera a jurisdição comum a que se refere a garantia de tutela do próprio direito prevista no art. 24 da Constituição. Em última instância, arbitra sobre a definição da competência a Corte de Cassação, a quem incumbe solver os conflitos de competência entre juiz ordinário e juiz administrativo.

A jurisdição administrativa, nas matérias expressamente previstas na lei, estende-se também à tutela dos direitos subjetivos. Trata-se da chamada jurisdição exclusiva. Em verdade, verifica-se uma tendência de alargamento das suas competências, aproximando a repartição de

<sup>25</sup> Valendo-se do critério do maior ou menor grau de vinculação do poder da Administração no caso específico. IRELLI, op. cit., p. 205.

<sup>26</sup> Idem, p. 208.

competências italiana da tradição europeia, ou seja, com base na matéria, e não nas situações subjetivas.<sup>27</sup> Ainda assim, recai sobre a jurisdição ordinária uma série de controvérsias com a Administração Pública, ora por expressa previsão legislativa, ora em razão da cláusula geral do já citado art. 24 da Constituição. Quando a lei confere a competência somente à justiça ordinária, outrossim, fala-se então em jurisdição plena do juiz ordinário.

A seu turno, a defesa das Administrações Públicas em juízo é confiada a um corpo especializado de funcionários estatais. Trata-se, pois, de uma defesa direta por parte das próprias estruturas públicas: a Advocacia do Estado (*Avvocatura dello Stato*), órgão que, com base no princípio da universalidade de patrocínio, representa, perante as diversas jurisdições, ordinárias ou especiais, todos os órgãos do Estado, inclusive entes políticos regionais, entes públicos institucionais e, enfim, o próprio Estado italiano no âmbito da jurisdição comunitária e internacional. Relativamente às causas do Estado patrocinadas pela Advocacia do Estado, outrossim, vige a regra do *foro erariale*: a competência territorial para processamento da ação em que é parte a Administração Pública se determina com relação ao tribunal ou à corte de apelo do local onde há sede da Advocacia do Estado, no distrito onde se encontra o juiz que, pelas normas ordinárias, seria competente para a causa.<sup>28</sup>

#### 4 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS JURISDICIONAIS NO BRASIL

Diferença básica entre a organização judiciária na Itália e no Brasil diz com a premissa de que, nos Estados federais, a organização da justiça implica no mínimo uma duplicação, ou seja, a coexistência de órgãos federais, com competência limitada aos litígios afetos a direitos da União, e de órgãos estaduais, estes voltados para a aplicação das leis dos Estados. Com efeito, no Estado federal há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impondo-se, por conseguinte, a repartição de competências entre suas esferas.

No Brasil, especificamente, a forma federativa de Estado e sua divisão entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios,

---

27 A doutrina ressalta, contudo, que a Corte Constitucional declarou a inconstitucionalidade de norma que estendeu tal jurisdição também a controvérsias afetas a direito civil, como em matéria de serviços públicos, a evidenciar a existência de limites a esta ampliação.

28 A legislação específica traz exceções a este princípio, como hipóteses de facultatividade da representação da Advocacia do Estado, de contratação de profissionais liberais e mesmo a possibilidade desta delegar causas que se processem fora da sua sede. PIERGIGLI, Valeria. *Avvocatura dello Stato e conflitti di attribuzioni*. Trento: CEDAM, 1991. p. 38-40.

todos autônomos, teve consequências diretas na complexa forma de repartição das competências de cada esfera do Poder Judiciário delineada pela Constituição da República. Se o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais superiores têm jurisdição em todo o território nacional, o mesmo não ocorre relativamente à justiça federal e estadual, especialmente porque a elas se somam justiças especializadas, ou seja, aquelas cuja competência não compreende mais do que uma matéria determinada com exclusividade.

Relativamente às demandas em que são partes entes públicos da esfera estadual e municipal, a competência para processar e julgar é da justiça estadual comum, ou seja, aquela organizada pelos próprios Estados, na forma do art. 125 da Constituição. Nessa linha de raciocínio, a justiça federal seria então, por definição, o órgão judicial competente para as causas que tenham como partes a União, suas autarquias e empresas públicas, ou seja, os entes públicos da esfera federal.

Como lembra Ferreira Filho, porém, se a Constituição de 1946 identificava justiça comum com justiça estadual e justiça especializada com justiça federal, tal critério, nos termos da Constituição vigente, é insuficiente. É que, ainda no regime militar, foi criada uma organização judiciária federal não especificada por natureza, mas sim especializada no sentido de que sua competência se limita às matérias taxativamente enumeradas pela Constituição. Tais contornos foram, em essência, mantidos pela Constituição de 1988.<sup>29</sup>

Por este prisma, a Justiça Federal comum, na forma do art. 109 da atual Constituição, tem competência para processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas. Trata-se, pois, de competência *ratione personae*, ou seja, fixada em razão da presença do ente federal. Para além dela, porém, é ampla e variada a competência da justiça federal, na medida em que abrange também causas fundadas nas relações internacionais, causas relativas à tutela da nacionalidade e outras causas de interesse especial da federação.

A par das variadas matérias previstas expressamente na Constituição como de competência da justiça federal, também a própria competência *ratione personae* comporta inúmeras exceções, ora constitucionais, ora legais. A primeira delas diz com as justiças especializadas por matéria, a saber, a justiça militar, a justiça do trabalho e a justiça eleitoral. A segunda, decorrente de exceção constitucional expressa, refere-se às causas que envolvem acidentes de trabalho e que,

29 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 246-254.

por conseguinte, são movidas em face do Instituto Nacional do Seguro Social, autarquia federal. A competência para tais demandas é, por força constitucional, absoluta da justiça estadual comum.

Há outra exceção, outrossim, que, ao menos em termos quantitativos, afigura-se relevante: aquela decorrente da delegação de competência, ou seja, causas cuja competência para apreciação, a rigor, seria da justiça federal, mas que é, no entanto, delegada à justiça estadual comum. É o que ocorre nas demandas previdenciárias na hipótese de inexistência da justiça federal no domicílio do cidadão e em se tratando de execuções fiscais dos créditos públicos federais, a primeira por força constitucional e a segunda, legal.<sup>30</sup>

As ressalvas quanto à competência da justiça federal e a taxatividade das matérias de sua esfera ensejam inúmeros questionamentos. Como advertem Mendes *et. al.*, “a inexistência de regras de coalisão enseja insegurança, em determinadas situações, quanto à competência da jurisdição estadual ou federal”.<sup>31</sup> Tais controvérsias têm raízes históricas, sendo possível fixar seu termo inicial na extinção da justiça federal em 1937, quando coube aos juízes do Poder Judiciário dos Estados julgar as ações envolvendo interesses da União. As causas haviam de ser propostas nas capitais dos Estados, onde se criaram varas especializadas para tanto; os recursos, por sua vez, eram julgados diretamente pelo Supremo Tribunal Federal.

Curiosamente, a experiência brasileira mais similar àquela da justiça administrativa italiana pode ser tida justamente como aquela havida no período de vigência da Constituição de 1946, quando, a despeito da inexistência de justiça federal de primeiro grau, criou-se uma segunda instância especializada em demandas movidas em face da União: o Tribunal Federal de Recursos, que, na dicção de Vladimir Passos de Freitas, “teve um papel muito importante na afirmação do Direito Administrativo, atuando nos moldes do Conselho de Estado da França”.<sup>32</sup> Nesse período, havia efetivamente varas especializadas no âmbito da justiça comum dos estados e um tribunal especializado no julgamento dos recursos de tais causas. A situação perdurou até

30 Sobre os impactos da competência delegada, v. estudo específico do CNJ: Competência delegada: impacto nas ações dos tribunais estaduais. Brasília, 2013.

Existe, finalmente, previsão legal da chamada intervenção anômala da União nas causas em que figurem, como autor ou réus, antes da administração indireta, hipótese em que, para fins de deslocamento de competência para a justiça federal, ela é considerada parte.

31 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 1305.

32 FREITAS, Vladimir Passos de. *Justiça Federal: histórico e evolução no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 49.

1965, quando, sob o governo militar, reimplantou-se a justiça federal de primeira instância e aquele tribunal acabou sendo desmembrado no que hoje são os cinco tribunais regionais federais. No entanto, a partir daí a competência da reinstituída justiça federal já se assemelhou àquela hoje existente, e não à de verdadeira justiça administrativa, na medida em que juntamente com sua expansão houve a ampliação de suas competências.

Assim, a despeito da existência de uma denominada justiça federal, não se pode conceituá-la como o órgão jurisdicional que se atém, com exclusividade, às questões afetas à Administração Pública federal. Bem ilustra tal conclusão a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o interesse da União a ensejar a competência da justiça federal deve ser direto e específico, e não meramente genérico; é dizer: não basta a presença do ente na lide para a fixação da competência federal.

Em todos os juízos, outrossim, a representação da União e de suas autarquias e fundações públicas, nos termos do art. 131 da Constituição, é atribuição da Advocacia-Geral da União. De acordo com a área de atuação, o ente federal é representado por Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional ou Procuradores Federais, podendo ser demandado, a depender da matéria, em qualquer dos órgãos do Poder Judiciário, ora na esfera federal, ora na estadual. Como consequência, e de forma bem diversa do que ocorre na Itália, onde vige a regra do *foro erariale*, verifica-se a necessidade de constante interiorização da instituição, na medida em que as causas não se cingem à competência federal; a absoluta variedade de procedimentos e decisões, haja vista a diversidade de juízos competentes para apreciação das lides movidas em face da Administração; e, enfim, o assoberbamento dos tribunais superiores, em decorrência de sua competência para uniformização da interpretação do direito administrativo.

## 5 ALCANCE E LIMITES DO CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS NA ITÁLIA

“In ogni ordinamento giuridico di uno Stato di diritto contemporaneo, nel quale esista um diritto speciale per l'amministrazione pubblica, sorge il problema di come garantire, in sede giurisdizionale, um efficace ed idoneo controllo di legittimità sugli atti amministrativi”.<sup>33</sup> Daí por que, como refere Corso, em quase todos os ordenamentos contemporâneos há um juiz também especial chamado a resolver as

33 CARETTI; DE SIERVO, op. cit., p. 361.

controvérsias entre o privado e a Administração Pública, munido do poder de anular os atos ilegítimos desta última e, assim, reintegrar o privado na situação em que se encontrava antes da lesão a seu direito ou seu interesse.<sup>34</sup>

De fato, a grande concentração de poderes típica do Estado contemporâneo encontra seu balanceamento no papel autônomo e nas funções dos órgãos judiciários. A Constituição italiana introduziu, tal como no Brasil, as garantias de independência da magistratura e de proibição de tribunais de exceção, reforçando, pois, a efetiva imparcialidade do juiz e reduzindo o risco de disfunções em um sistema judiciário complexo e setorializado. Na mesma linha, o texto constitucional consagrou, em seu art. 24, o amplo acesso ao judiciário, no sentido de que todos podem recorrer em juízo para a tutela dos próprios direitos e interesses legítimos.<sup>35</sup>

Na Itália, todavia, se afigura mais nítida a noção de que a imparcialidade do Judiciário e a possibilidade de recorrer a ele em caso de lesão a direito ou interesse não implica a ausência de limites à sindicância judicial das opções do legislador e do administrador. De modo implícito, tais limitações decorrem do princípio da separação de poderes; de modo explícito, o art. 113 da Constituição dispõe, no parágrafo terceiro, que *a lei* determina quais órgãos de jurisdição podem anular os atos da Administração Pública, nos casos e com os efeitos nela previstos.

Referido dispositivo relaciona-se com o fato de que com a repartição de competências jurisdicionais muda, de forma correlata, a tutela que o ordenamento jurídico italiano oferece ao sujeito lesado em sua esfera jurídica: estando-se diante de lesão a direito subjetivo, garante-se o retorno ao *status quo* anterior e, não sendo possível, o ressarcimento dos danos; havendo lesão a interesse legítimo, garante-se a eliminação do ato da Administração Pública que a ensejou. Aqui, pois, reside uma fundamental diferença entre o sistema de controle jurisdicional dos atos administrativos italiano e brasileiro: resguarda-se um sucessivo exercício do poder administrativo na matéria, que deverá, por certo, adequar-se ao cânone de legalidade indicado pelo juiz para melhor persecução do interesse público.

Por esse viés, a competência do juiz ordinário é mais restrita: limita-se à decisão sobre a lesão a um direito subjetivo em decorrência da decisão ou do ato ilícito da Administração. O juiz ordinário, em casos tais, é chamado a decidir se o ato ou o comportamento é conforme à

34 CORSO, op. cit., p. 459 et. seq.

35 Sobre a relevância das garantias constitucionais relativas ao processo, v. MENGOZZI, Marta. *Giusto Processo e processo amministrativo*. Milão: Giuffrè, 2009. p. 3 et. seq.

lei e, por conseguinte, se há ou não algum vício de legitimidade. No entanto, como afirma Temistocle Martins, a avaliação desses defeitos tem natureza instrumental e incidental, no sentido de que dela depende o julgador para decidir sobre a ilicitude da conduta. Dito de outro modo, a valoração da legitimidade ou não do ato constitui pressuposto da decisão, de maneira que, conquanto conclua pela ilegitimidade do ato administrativo em questão, o juiz ordinário não tem o poder de anulá-lo, mas sim e tão-somente de deixar de aplicá-lo naquele caso específico.<sup>36</sup>

A limitação do controle jurisdicional ordinário sobre os atos da Administração tem suas bases na lei abolutiva do contencioso administrativo, segundo a qual o ato administrativo não pode ser revogado ou modificado senão pelas competentes autoridades administrativas. Em geral, aliás, os poderes do juiz ordinário relativamente aos atos administrativos são determinados especificamente por lei, no intuito de excluir qualquer forma de intromissão da autoridade judiciária ordinária no âmbito próprio da Administração Pública. Daí deriva a impossibilidade de o juiz ordinário anular, revogar, reformar ou suspender a eficácia de um ato administrativo: tal poder recai somente sobre a autoridade administrativa. Em última análise, no confronto com a Administração Pública, incumbem ao juiz civil apenas as ações que não impõem diretamente a emanção de um ato administrativo, e que, portanto, cingem-se às ações declaratórias (*azioni di mero accertamento*) e as ações condenatórias de pagar quantia certa ou de ressarcimento do dano.<sup>37</sup> Tais limitações, contudo, não valem quando a administração atua sem base em seu poder administrativo, isto é, quando age segundo as normas de direito privado.<sup>38</sup>

Por este prisma, à justiça administrativa<sup>39</sup> incumbe a jurisdição geral de legitimidade dos atos administrativos da Administração Pública, verificando a ocorrência de vícios decorrentes de violação da lei, incompetência e excesso de poder. Em algumas limitadas hipóteses

36 MARTINES, Temistocle. *Diritto Pubblico*. 7. ed. Milão: Giuffrè Editore, 2009. p. 460.

37 Assim, não são proponíveis perante o juiz ordinário ações condenatórias a um fazer (*facere*) ou a um dar (*dare*), ações constitutivas ou ações possessórias, assim como não se fazem cabíveis, em princípio, as tutelas de urgência.

38 MARTINES, op. cit., p. 461. Ressalte-se que, conquanto Temistocle Martines refira que é subtraído do juiz ordinário qualquer controle de mérito e das várias figuras de excesso de poder que importam no exercício discricionário da autoridade administrativa, parte da doutrina refere que a tradicional posição segundo a qual o juiz pode conhecer da violação da lei, mas não do excesso de poder, foi há muito superada pela jurisprudência italiana.

39 Por meio dos Tribunais Administrativos Regionais (TAR) em primeira instância e do Conselho de Estado em sede jurisdicional, este funcionando como corte de apelo.

estabelecidas pela lei, cabe-lhe também a chamada *giurisdizione di merito*, ou seja, o poder de averiguar não apenas a legitimidade, mas também a oportunidade do provimento administrativo impugnado, em face do qual pode não apenas anulá-lo, mas reformá-lo.

Antigas limitações de tutela no âmbito dessa jurisdição, com o atual código de processo administrativo italiano, foram em boa parte superados. Daí se afirmar que o juiz administrativo, que tem poder de anular o ato ilegítimo, é que serve, com ênfase cada vez maior, à defesa do privado.<sup>40</sup> A assertiva, ademais, vem confirmada por uma tendência, derivada da convergência europeia, de alargar a competência da jurisdição administrativa e, com isso, garantir uma tutela mais eficaz dos direitos e interesses dos particulares. Assim, se, por um lado, diversas controvérsias antes afetas à jurisdição administrativa exclusiva foram redirecionadas ao juiz ordinário em razão da intensa privatização do setor público<sup>41</sup>, por outro, a legislação tende a ampliar a competência do juiz administrativo via enumeração de matérias de sua exclusiva competência.

A tendência é de ampliação também da seara de controle do juiz administrativo.<sup>42</sup> Suas decisões têm força executiva e vinculam a sucessiva ação da Administração, em virtude do princípio da *sottoposizione dell'amministrazione alla giurisdizione*. Em verdade, o atual código de processo administrativo manifesta a intenção do legislador de reforçar o poder do juiz administrativo de estabelecer as consequências derivadas da sentença de mérito, limitando contextualmente a autonomia do administrador na fase de reexercício do poder. Ainda assim, ressalte-se, não tem ele, em regra, a possibilidade de proceder ao exercício mesmo do poder administrativo necessário para o cumprimento da decisão proferida.<sup>43</sup> Somente em casos em que se constate o não-cumprimento da decisão por parte da Administração é que os interessados podem recorrer aos juízes administrativos para obter, por meio de um juízo específico – o *giudizio di ottemperanza* – o cumprimento da obrigação da autoridade administrativa de se conformar à decisão judicial.<sup>44</sup>

Em última análise, e diversamente do que ocorre no Brasil, ao juiz das instâncias ordinárias cabe a proteção do particular à vista de ato

40 CORSO, op. cit., p. 193.

41 IRELLI, op. cit., p. 235.

42 Recentemente, acresceu-se à sua competência também a possibilidade de decidir sobre ressarcimento do dano, na forma do recente Código de Processo Administrativo.

43 Conquanto haja exceções legais a tal afirmação, em regra é a Administração que dará cumprimento à sentença ou atuará em coerência a ela. CARETTI, Paolo; DE SIERVO, Ugo. op. cit., p. 363.

44 Este juízo, de competência do juiz administrativo, pode chegar ao próprio exercício de poder substitutivo da atividade da administração pública inadimplente.

ilícito da Administração, com as limitações inerentes a essa perspectiva da jurisdição, ao passo que o instrumento de garantia fundamental de respeito à legalidade constitucional é a Corte Constitucional Italiana. Introduzida com a Constituição da República e destacada do Poder Judiciário, é a Corte, e não o juiz do caso concreto, que detém o poder de judicar sobre a legitimidade constitucional das leis dos Estados e Regiões e de resolver os conflitos de atribuição entre os poderes do Estado ou entre este e as regiões.

Assim, incumbe, na Itália, a um órgão constitucional específico a tarefa de garantir, de modo independente e imparcial, a observância da Constituição. “Controlar a constitucionalidade da lei não é o mesmo que controlar a legalidade de um ato do Poder Executivo: muitas normas da Constituição são genéricas, e aplicar a Constituição não é nunca um operação meramente técnico-jurídica.” Em síntese, se esse controle não poderia ser confiado ao mesmo Parlamento que delibera a lei, porque o controlado não pode ser também o controlador, também não o foi ao Poder Judiciário em suas instâncias ordinárias. A este último, porém, coube a importante tarefa de servir de via de acesso para as controvérsias constitucionais.<sup>45</sup>

Pelo sistema de controle de constitucionalidade italiano, as dúvidas quanto à constitucionalidade de uma lei somente podem ser levadas à Corte por ocasião da sua aplicação por parte dos juízes comuns, ordinários e especiais. Assim, quando um juiz, ao decidir, põe em dúvida a conformidade de uma lei à Constituição, tem ele o poder-dever de propor a questão – de forma fundamentada, ou seja, embasada em argumentos de *rilevanza e fondatezza* – perante o único órgão que tem autoridade para solvê-lo. Trata-se, pois, de um controle concentrado, porém incidental, de constitucionalidade, na medida em que a questão da constitucionalidade da lei surge como incidente no âmbito de um processo comum.

Por este prisma, também o princípio do livre convencimento motivado, na Itália, tem dimensão absolutamente distinta da brasileira: se nenhum juiz é obrigado a aplicar uma lei de cuja constitucionalidade duvide, somente a Corte Constitucional pode liberá-lo definitivamente do vínculo, declarando a inconstitucionalidade. Na imagem usada por Calamandrei, o juiz tem o papel de “porteiro” do juízo de constitucionalidade.<sup>46</sup>

De fato, o problema de constitucionalidade das leis não se reduz a um simples confronto entre a lei e as normas constitucionais, mas no modo

45 Corte Costituzionale. *Che cosa è la Corte Costituzionale*. 3. ed. Roma, 2009.

46 Idem.

como os princípios constitucionais se concretizam em cada disciplina legal e na sua aplicação. Daí decorre o delicado equilíbrio italiano entre o papel de cada juiz na proteção do interesse de um particular e na sua função de veículo das questões constitucionais; o subsequente papel da Corte, de resguardar os limites da Constituição; e a coexistência dos dois primeiros com a necessidade de respeito ao direito do legislador de fazer as escolhas políticas, nas quais não cabe nem ao juiz ordinário, nem à Corte se imiscuir, ainda que, por hipótese, possam considerá-las inoportunas. Aqui talvez resida, pois, um fator relevantíssimo a ser considerado, como parâmetro, na análise do atual contexto jurisdicional brasileiro.

## **6 O AMPLO CONTROLE JURISDICIONAL SOBRE OS ATOS ADMINISTRATIVOS NO BRASIL**

A partir da Constituição da República de 1988, buscou-se incrementar o controle social sobre a Administração Pública; no entanto, o controle social previsto e esperado para a fiscalização das políticas públicas prevê um nível de organização e mobilização social que, a bem da verdade, a sociedade brasileira ainda não alcançou. Como os instrumentos e as instituições de controle interno do poder, na realidade brasileira, foram relegados a segundo plano, esse incremento findou por se dar via controle externo, e, especificamente, pela via judicial.<sup>47</sup>

O atual modelo brasileiro consagra o livre acesso ao Judiciário, dadas as garantias fundamentais da inafastabilidade do controle judicial (art. 5º, XXXV), do juiz natural (art. 5º, XXXVII e LIII) e do devido processo legal (art. 5º, LV). Está-se, portanto, diante de um sistema de jurisdição única, o qual, como leciona Moraes, “tem como característica básica a possibilidade de pleno acesso ao Poder Judiciário, tanto dos conflitos de natureza privada, quanto dos conflitos de natureza administrativa”.<sup>48</sup> Por este prisma, compete ao Poder Judiciário exercer, no Brasil, o controle último da atividade estatal, não havendo matéria a ele vedada.

O princípio da inafastabilidade do controle judicial tem sua origem na Constituição de 1946, derivando do receio existente, à época, quanto ao ressurgimento do regime do Estado Novo. Daí sua redação em fórmula excessivamente ampla, da qual decorre, na lição de Pontes de Miranda, o fato de que “em todo caso, no sistema jurídico brasileiro,

47 TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 82.

48 MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 777.

o controle judicial vai muito mais longe do que nos outros sistemas jurídicos, inclusive no dos Estados Unidos da América.<sup>49</sup>

*Desde então, o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição tem ensejado o que recente estudo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para o Conselho Nacional de Justiça denominou de sistema de duplicidade de instâncias: a garantia concomitante do cidadão de valer-se livremente da complexa instância administrativa brasileira e, ao mesmo tempo, encetar ex novo o contencioso com a Administração Pública, por sua iniciativa, frente ao Poder Judiciário.*<sup>50</sup>

A existência de esferas diferenciadas pode ser tomada como a outorga ao lesado de uma dupla proteção.<sup>51</sup> Ocorre, porém, que o princípio da inafastabilidade da jurisdição não tem ensejado apenas o desejável controle da atividade administrativa na forma de controle-fiscalização, ou seja, mediante verificação, pelo Judiciário, da atuação administrativa concreta, a fim de apurar sua compatibilidade com as normas gerais e os valores fundamentais;<sup>52</sup> mais do que isso, tomada como cláusula pétreia, sua ampla redação tem obstado qualquer reflexão sobre o tema e, nessa linha, funcionado como permissivo para a reinterpretção, pelo Judiciário, de critérios intrinsecamente políticos.

De se destacar, aqui, o fato de, no sistema jurídico ora vigente, coexistirem duas formas de controle de constitucionalidade. É que, no Brasil, o controle de constitucionalidade não é, como na Itália, reservado a um Tribunal Constitucional, pois ao juiz ordinário, na forma de controle de constitucionalidade difuso, é atribuído o poder de não aplicar a lei aos fatos se a lei contrariar a Constituição.

No âmbito específico do direito administrativo, a possibilidade do controle difuso de constitucionalidade foi, em grande medida, ampliada pela constitucionalização dos seus princípios com a Constituição Federal de 1988, o que, como refere Moraes, não encontra paralelo no direito comparado.<sup>53</sup> Assim, o ordenamento jurídico brasileiro possui uma especificidade relativamente a outros países adeptos do sistema de jurisdição única, a qual, como aponta Carmen Lucia Antunes Rocha,

---

49 MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*. T. 5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. p. 106.

50 Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *As inter-relações entre o processo administrativo e o judicial (em matéria fiscal), a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa*. Relatório Final. Porto Alegre, 2011.

51 MENDES, *et. al.* Op. cit., p. 1306.

52 JUSTEN FILHO, op. cit., p. 740.

53 MORAES, op. cit., p. 774.

[...] obedece, em parte, a uma tendência verificada, qual seja, a de erigir em matéria constitucional a disciplina da Administração Pública em seus princípios e, em outra parte, a uma necessidade de o Estado brasileiro, pouco afeito, especialmente no desempenho daquela atividade, circunscrever-se, na prática, ao Direito.<sup>54</sup>

Com efeito, o artigo 37 da atual Constituição explicita os princípios que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Como consequência, houve alargamento da função jurisdicional sobre os atos da Administração, dada a plena incidência do controle de constitucionalidade sobre a matéria, e o Poder Judiciário, no exercício do controle horizontal do poder, passou a exercer verdadeira função de legislador negativo também em relação às principais normas de direito administrativo.

O papel de legislador negativo foi importantíssimo em vários aspectos relacionados à Administração Pública, especialmente porque a constitucionalização do direito administrativo lhe trouxe a influência dos métodos de hermenêutica constitucional. Todavia, como Ferreira Filho bem salienta, “os princípios constitucionais a serem observados pela Administração Pública direta, indireta e fundacional em sua atividade são generalíssimos”, pelo que, acrescente-se, o controle judicial, hoje, não é meramente legal, consistindo em verdadeiro controle de legitimidade. Por isso, “no fundo é o juiz que determina, no caso concreto, o seu alcance. Ou seja, é este que vai especificar, no caso concreto, o seu conteúdo. Assim, já não basta ao administrador cumprir formalmente a lei”.<sup>55</sup>

Por esse viés, a constitucionalização das normas básicas do direito administrativo no Brasil permite ao Judiciário impedir que o Executivo molde a Administração Pública em discordância a seus princípios e preceitos constitucionais básicos, cumprindo ele, pois, seu papel protagonista no controle da função administrativa. Ao revés, não cabe ao Judiciário moldar a Administração Pública discricionariamente. Por isso, questões de ponderação de conveniência ou utilidade, nas quais a decisão recai sobre o administrador, estariam fora do seu campo de apreciação, desde que não haja lesão a direito subjetivo ou violação aos princípios constitucionais afetos à atividade administrativa, porque as escolhas realizadas pelo agente administrativo no exercício de competência discricionária, sob pena de supressão da sua autonomia, são subordinadas a controle de legalidade, mas não de mérito. Como refere Justen Filho,

54 ROCHA, Carmen Lucia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 64.

55 FERREIRA FILHO, op. cit., p. 239.

A instituição do controle externo não significa a supressão da separação dos poderes nem importa a redução da autonomia no exercício de competências próprias. Isso significa a vedação a que, a pretexto de exercitar controle-fiscalização, um órgão pretenda assumir o exercício de competências reservadas a outrem pela Constituição ou pela lei.<sup>56</sup>

Entretanto, no Brasil vigora uma interpretação absolutamente estendida do princípio do livre convencimento motivado, com base na qual se permite ao juiz, partindo da Constituição, aplicar, no lugar da lei, outro parâmetro de nível e força legal construído a partir de princípios abstratos e gerais ao fato ou à situação em julgamento.<sup>57</sup> Por sua vez, e a despeito da ressignificação do princípio da legalidade, a Administração segue atuando, em geral, de forma vinculada a uma determinada interpretação da norma. O que se vê, então, é uma verdadeira atividade de substituição a que se refere a moderna doutrina processual ao caracterizar a função jurisdicional, no sentido de a decisão do juiz suprir integralmente o ato, o critério ou a decisão administrativa toda vez que o juízo administrativo divergir do seu próprio.

As consequências dessa contraposição são uma regulação judicial singular que, em matéria administrativa, finda por diferenciá-la dos demais casos submetidos à Administração, e, no espectro maior, uma jurisprudência excessivamente dispersa, que acaba por conduzir a distorções do princípio da legalidade e à própria ideia de Estado Democrático de Direito. Em síntese, como alerta o referido estudo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para o Conselho Nacional de Justiça,

À Administração é vedada, como deve ser, declaração de inconstitucionalidade e, máxime, construções constitucionais. Sendo, porém, tais poderes admitidos, em nossa cultura jurídica atual, ao juiz ordinário, mesmo em primeiro grau, cria-se, desde logo, um espaço real e efetivo que tende a opor, crescentemente, a instância administrativa à instância judicial.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> JUSTEN FILHO, op. cit., p. 745.

<sup>57</sup> Como referido no Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil, “se todos têm que agir em conformidade com a lei, ter-se-ia, ipso facto, respeitada a isonomia. Essa relação de causalidade, todavia, fica comprometida como decorrência do desvirtuamento da liberdade que tem o juiz de decidir com base em seu entendimento sobre o sentido real da norma.”

<sup>58</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul. op. cit.

De outra banda, se, em princípio, o âmbito do controle jurisdicional se dava em concreto, consistindo num controle afeto a um direito subjetivo ou a um interesse jurídico do cidadão e ensejando, por parte do Poder Judiciário, uma atividade de fiscalização propriamente jurídica, o crescente exercício de poder regulamentar pelo Poder Executivo tem dado novo caráter ao controle judicial dos atos administrativos. As inúmeras regulamentações da lei via atos normativos secundários, por passarem ao largo do Legislativo, findam por se submeter apenas ao controle judicial. Geram-se, assim, dois problemas: de um lado, o executivo regulamentando de forma descontrolada, frequentemente à revelia da lei; e de outro, o Judiciário criando uma norma distinta para cada caso.

Assim, no atual panorama brasileiro, do controle difuso de constitucionalidade e da constitucionalização do direito administrativo decorre, por um lado, a expressiva litigiosidade *em face dae de responsabilidade da* Administração Pública, e por outro, o distanciamento cada vez maior entre as esferas administrativa e judicial, cada qual atuando de forma independente e desarticulada. A isso, soma-se, como agravante, uma cultura jurídica consolidada de contraposição de uma à outra, explicada, em alguma medida, pela confusão entre Administração e Governo. O processo, alfim, ocasiona insegurança jurídica à atuação administrativa e ineficiência à máquina judiciária, em detrimento do Estado Democrático de Direito, cuja existência depende, para a efetividade dos direitos e garantias sociais, do bom funcionamento de ambos.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qualquer estudo afeito à comparação jurídica encontra seus limites no próprio observador que se propõe à difícil tarefa de descrever o fenômeno objeto da comparação. Nesse sentido, os limites do presente trabalho se encerram na dificuldade de narrar com a exatidão e a profundidade necessárias a experiência italiana de controle jurisdicional dos atos administrativos e, de forma mais ampla, a intrincada relação entre Administração Pública, Poder Judiciário e cidadão.

É assente, contudo, a importância da proteção do cidadão em face de possíveis abusos da Administração Pública e, por conseguinte, a necessidade de cada ordenamento jurídico prever instrumentos de efetiva tutela jurisdicional no embate entre o particular e o Poder Público. Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, de nada valeria proclamar-se o assujeitamento da Administração à Constituição e às leis se não fosse possível, perante um órgão imparcial e independente, contrastar seus atos com as exigências delas decorrentes. Daí advém, em grande

medida, o atual protagonismo do Poder Judiciário no âmbito do Estado Democrático de Direito.

Na Itália, como em outros países de tradição jurídica continental, essa tutela plena e efetiva se dá sobretudo pela via de um juiz especializado – o juiz administrativo –, o qual detém poderes específicos para satisfazer a pretensão do cidadão em face do Estado. Num espectro mais amplo, ela se concretiza, ainda, à vista do constante diálogo constitucionalmente previsto entre o juiz e a Corte Constitucional, na medida em que é através daquele que esta recebe as controvérsias sobre a constitucionalidade das leis.

Por esse viés, a garantia constitucional do amplo acesso ao Judiciário coexiste, no ordenamento jurídico italiano, com verdadeiros limites ao controle jurisdicional dos atos da Administração. Trata-se de limites que não se cingem à antiga discussão quanto à possibilidade ou não de sindicância do mérito do ato administrativo, especialmente porque tanto o princípio da separação de poderes como a própria legalidade, por influxo da Constituição, hoje são ressignificados. Afeiçoam-se, em verdade, a uma necessidade de sopesar a proteção a direitos e interesses do cidadão, a expressão de poder consubstanciada na atuação concreta da Administração Pública e, ainda, a própria racionalidade da estrutura não apenas do Judiciário, mas de todos os poderes da República. Assim é que há, inclusive expressos na Constituição, temperamentos ao amplo e irrestrito recurso ao Judiciário, sem que importem eles em negativa de tutela.

É certo que, com os atuais influxos do direito comunitário, a feição do direito administrativo italiano se alterou de forma substancial, o que condiciona algumas das ponderações trazidas neste trabalho. Ainda assim, a experiência italiana, sobretudo quanto à preservação da cultura derivada do sistema dualístico pretérito, demonstra que as lides afetas à matéria administrativa podem ser absorvidas por uma jurisdição una, porém suficientemente setorizada para atender para as especificidades ínsitas à presença do ente público num de seus pólos. A existência mesma de um código de processo administrativo, aliás, está a demonstrar a importância da relação entre o direito material envolvido e o procedimento a ser adotado. A concentração do controle de constitucionalidade em um órgão específico, outrossim, imprime uma racionalidade ao sistema da qual, atualmente, o Brasil se ressent.

Com efeito, no Brasil vige uma interpretação irrestrita tanto da inafastabilidade da jurisdição como do livre convencimento do juiz, que chega, em numerosas matérias, ao extremo da desnecessidade da prévia provocação da Administração ou da existência mesma de um ato

ou omissão administrativos. De um lado, basta a pretensão do cidadão em face do Estado; de outro, há uma disseminada convicção de que, no contraste de intelecções entre a Administração e o Judiciário, prevalece, de forma substitutiva, a opção do órgão controlador, independentemente de a interpretação do controlado ser ou não conforme ao direito.

Para além disso, a possibilidade de controle jurisdicional pelo juiz singular tanto da legalidade dos atos da Administração como da constitucionalidade das leis que pautam sua atuação enseja, em última análise, profundo distanciamento entre as esferas administrativas e judiciais. Questões da rotina administrativa são postas ao Judiciário com frequência, a fim de que se decida se estão em conformidade não apenas com sua lei de regência, mas com os respectivos princípios constitucionais. Dadas as vastas possibilidades de interpretação próprias das normas abertas e a amplíssima competência dos diversos órgãos jurisdicionais de primeiro grau para apreciação dos litígios, a consequência é uma jurisprudência heterogênea, em que cada caso tem uma regulação judicial singular e distinta dos parâmetros adotados pela Administração.

Nenhum juiz é obrigado a aplicar uma lei de cuja constitucionalidade duvide. A solução constitucional para esta questão, contudo, é que diferencia sobremaneira os ordenamentos jurídicos brasileiro e italiano: na Itália, somente a Corte Constitucional pode liberá-lo definitivamente do vínculo com a lei posta, declarando sua inconstitucionalidade; no Brasil, a mesma decisão sobre a constitucionalidade pode-se dar por obra do julgador, de forma difusa, em cada caso singular. Num contexto em que cada uma dessas decisões afeta a seu modo a atuação da Administração Pública em nível federal, o resultado é o assoberbamento dos tribunais superiores, porque lhes incumbe a uniformização da interpretação da legislação e a última palavra quanto à conformidade da lei à Constituição.

A insegurança jurídica é sempre fonte de litigiosidade. Somada às proporções estruturais de uma Administração Pública ainda principiante em termos gerenciais e a uma cultura de desconfiança quanto à lisura dos atos administrativos e de confusão entre Administração e Governo, tem-se como resultado a expressiva presença dos entes públicos nos litígios. Assim, conquanto a Constituição de 1988 tenha pretendido um Poder Judiciário eficiente e legítimo, vive ele uma contradição interna: prevê-se e estimula-se sua provocação como corolário de uma garantia constitucional ilimitada e, em contrapartida, sua estrutura não tem condições de absorver a demanda a contento.

De todo modo, a democracia e, mais especificamente, o controle social são sempre a solução mais eficiente para o controle do poder. Não afastam, porém, a necessidade de um Judiciário legítimo, imparcial e

eficiente: o controle jurisdicional se fará necessário, em maior ou menor medida, como garantia do cidadão. Aí reside, pois, a importância de, lançando olhos sobre experiências jurídicas diversas, trazer à reflexão a amplitude, a eficiência e os limites do modelo jurisdicional brasileiro ora existente.

## REFERÊNCIAS

ACUNHA, Fernando José Gonçalves. *A Administração Pública brasileira no contexto do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Universidade de Brasília e Escola da Advocacia Geral da União, 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição: a democracia, o federalismo e a crise contemporânea*. Fortaleza: EUFC, 1985.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Anteprojeto de Código de Processo Civil*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/anteprojeto.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *100 maiores litigantes*. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em: 02 set. 2013.

\_\_\_\_\_. *Competência delegada: impacto nas ações dos tribunais estaduais*. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel2013\\_comp\\_delegada.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/rel2013_comp_delegada.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. *Estudo comparado sobre recursos, litigiosidade e produtividade: a prestação jurisdicional no contexto internacional*. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/relat\\_estudo\\_comp\\_inter.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/relat_estudo_comp_inter.pdf)>. Acesso em: 2 set. 2013.

\_\_\_\_\_. *Justiça em Números 2010: Indicadores do Poder Judiciário, Panorama do Judiciário Brasileiro, Resumo Executivo*. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/sum\\_exec\\_por\\_jn2010.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/sum_exec_por_jn2010.pdf)>. Acesso em: 30.08.2013.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 2 março 2012.

BRASIL. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *As inter-relações entre o processo administrativo e o judicial (em matéria fiscal), a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa*. Relatório Final. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat\\_pesquisa\\_ufrgs\\_edital1\\_2009.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_ufrgs_edital1_2009.pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2013.

CARETTI, Paolo; DE SIERVO, Ugo. *Diritto Costituzionale e Pubblico*. Torino: G. Giappichelli, 2012.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A Hermenêutica Constitucional sob o Paradigma do Estado Democrático de Direito. In: CATTONI, Marcelo (Coord.). *Jurisdição e Hermenêutica Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

CORSO, Guido. *Manuale di Diritto Amministrativo*. 6. ed. Torino: G. Giappichelli, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Direito Constitucional*. Barueri: Manole, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Justiça Federal: histórico e evolução no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2008.

GUZETTA, Giovanni; MARINI, Francesco Saverio. *Diritto Pubblico italiano ed europeu*. 2. ed. Torino: G. Giappichelli, 2008.

IRELLI, Vincenzo Cerulli. *Amministrazione Pubblica e Diritto Privato*. Torino: G. Giappichelli, 2011.

ITÁLIA. Camera dei Deputati. *Costituzione dela Repubblica Italiana*. Roma, 2012.

ITÁLIA. Corte Costituzionale. *Che cosa è la Corte Costituzionale*. 3. ed. Roma, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

MARTINES, Temistocle. *Diritto Pubblico*. Milão: Giuffrè, 2009.

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira. *A Administração Pública e a Constituição*. Brasília: Universidade de Brasília e Escola da Advocacia Geral da União, 2008.

\_\_\_\_\_. *A noção de Administração Pública e os critérios de sua atuação*. Brasília: Universidade de Brasília e Escola da Advocacia Geral da União, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENGOZZI, Marta. *Giusto Processo e processo amministrativo*. Milão: Giuffrè, 2009.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. I de 1969*. Tomo V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PIERGIGLI, Valeria. *Avvocatura dello Stato e conflitti di attribuzioni*. Trento: CEDAM, 1991.

ROCHA, Antônio Sérgio Carvalho. Ingovernabilidade versus Estado Constitucional: Judiciário e crise dos poderes numa perspectiva política. In *História do Direito Brasileiro: leituras da ordem jurídica nacional*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 388-411.

ROCHA, Carmen Lucia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

