JUSTIÇA ADMINISTRATIVA NA ITÁLIA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE O SISTEMA JURÍDICO ITALIANO E O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

*ITALIAN ADMINISTRATIVE JUSTICE: A COMPARISON BETWEEN THE
BRAZILIAN AND THE ITALIAN LEGAL SYSTEM*

Karina Grimaldi

*Procuradora Federal em exercício na Procuradoria-Regional Federal da 3a. Região.
Graduada em Ciências Jurídicas pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas e
em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas. Especialista em
Direito Ambiental pela Escola Superior de Advocacia de São Paulo*

SUMÁRIO: 1 Considerações iniciais; 2 Jurisdição Administrativa Italiana; 3 Organização da Justiça Italiana; 4 Do sistema binário ou dual de jurisdição; 5 As ações na Jurisdição Administrativa Italiana; 6 A defesa da Administração Pública Italiana no processo administrativo; 7 A execução da sentença proferida no processo administrativo; 8 Considerações finais; Referências.

RESUMO: O sistema legal italiano é diferente do brasileiro porque na Itália existe uma Justiça especializada para julgar as lides contra a Administração Pública, a qual tem jurisdição para apreciar as lides entre os cidadãos e o Poder Público, originadas pelas ações ou omissões do Poder Público no uso das prerrogativas de direito público.

As sentenças proferidas pela Justiça Administrativa Italiana fazem coisa julgada e, conseqüentemente, não podem ser reapreciadas. Fazendo uma comparação entre os sistemas jurídicos italiano e brasileiro, observamos que no Brasil os cidadãos têm duas oportunidades de julgamento de suas controvérsias com o Poder Público, posto que podem iniciar um processo administrativo, que será apreciado pela própria Administração Pública, cuja decisão não tem efeito de coisa julgada e pode ser reapreciada pelo Poder Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: Processo. Justiça. Administração Pública. Brasil e Itália. Efeito de Coisa Julgada.

ABSTRACT: The Italian Legal System is different from the Brazilian System because in Italy there is a Special Justice to judge the processes against the Public Administration. That Justice has the jurisdiction power to appreciate the suits caused by the action or omission of the Government Executive Department. Those Specialized Justice Sentences have a Res Judicata effect. This way they consequently cannot be redefined.

Making a comparison between the two Systems, in Brazil there are two opportunities for the citizens to have these suits judged. There is an administrative process which is appreciated by the Executive Power. The administrative process decision do not have the res judicata effect and that decision can be revised by the Judiciary.

KEYWORDS: Process. Public Administration. Justice. Brazil and Italy. Res Judicata Effect.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Na Itália, todo o contencioso judicial que envolve controvérsias entre a Administração Pública e os interesses dos cidadãos é chamado de *Giustizia Amministrativa*.

O sistema italiano é muito diferente do sistema brasileiro no que se refere ao julgamento destas causas nas quais é parte a Administração Pública.

Na Itália, existem duas justiças que podem julgar as causas nas quais o Poder Público é parte. Alguns processos são julgados pela Justiça Ordinária e outros são julgados por uma Jurisdição Administrativa.

É importante ressaltar que o julgamento proferido pela Jurisdição Administrativa na Itália faz coisa julgada, tanto quanto o julgamento proferido pela Justiça Ordinária italiana.

O sistema de justiça administrativa na Itália é, portanto, muito diverso do sistema brasileiro.

No Brasil, existe também um processo administrativo, que é julgado pelos servidores do ente público que praticou a ação ou omissão questionada.

O processo administrativo brasileiro é regulamentado pela Lei 9.784 de 1999.

Outrossim, as decisões administrativas no Brasil não fazem coisa julgada, de maneira que o cidadão brasileiro pode sempre recorrer ao Poder Judiciário se insatisfeito com a decisão proferida administrativamente.

Uma outra diferença muito importante entre os dois sistemas reside no fato de que as decisões administrativas no Brasil são proferidas pelos próprios entes públicos responsáveis pela ação ou omissão que gerou a lide.

Na Itália existe uma estrutura própria de Jurisdição Administrativa, com órgãos estruturados e juízes nomeados para a função. Logo, no sistema italiano, o julgamento administrativo é imparcial, porque proferido por pessoa diversa da autora da ação questionada.

2 JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA ITALIANA

A Justiça Administrativa Italiana vem prevista no artigo 7º, do Código de Processo Administrativo, que a descreve como a jurisdição responsável pelas controvérsias que envolvam interesses legítimos em face do exercício do Poder Público Administrativo.

Codice Del Processo Amministrativo

Art. 7

Giurisdizione amministrativa

1. Sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni. Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico.

Observe-se que o conceito de Administração Pública na Itália abrange também as pessoas que são equiparadas aos entes públicos por estarem sujeitos aos mesmos princípios, como estabelece o item 2 do artigo 7º do Código de Processo Administrativo Italiano.

Codice del Processo Amministrativo

Art. 7

Giurisdizione amministrativa

[...]

2. Per pubbliche amministrazioni, ai fini del presente codice, si intendono anche i soggetti ad esse equiparati o comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo.

Cumprе ressaltar que os atos decorrentes de poder político não são impugnáveis na Jurisdição Administrativa, mas na Justiça Italiana Ordinária, assim como os atos praticados pelo Poder Público Italiano de natureza tipicamente privada.

A regra geral de divisão de competência é a seguinte: A Jurisdição Administrativa é competente para o julgamento das lides que surgiram em razão da ação ou omissão da Administração Pública no uso do regime de direito público, isto é, das prerrogativas de Poder Público.

Diversamente, se a Administração Pública italiana age como um ente de direito privado, sem fazer uso das prerrogativas do regime de direito público, a competência para o julgamento de eventuais lides será da Justiça Ordinária.

3 ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA ITALIANA

No ordenamento italiano vigente o sistema de justiça administrativa é binário e repartido entre duas jurisdições gerais: Justiça Ordinária e Juízes Administrativos.

A Justiça Ordinária conhece das causas entre pessoas de direito privado ou entre pessoas de direito privado e Administração Pública, quando esta age sem uso das prerrogativas de direito público, como por exemplo no caso de um contrato de compra e venda firmado entre a Administração Pública e um cidadão.

A Justiça Ordinária na Itália é composta pelos Juízes de Paz, pelos Tribunais, pela *Corte d'appello* e pela *Corte di Cassazione*.

Os Juízes Administrativos, por sua vez, conhecem as controvérsias entre as pessoas de direito privado e a Administração quando esta agiu ou se omitiu na qualidade de poder público.

A Jurisdição Administrativa Italiana é exercida pelos Tribunais Administrativos Regionais (*Tribunali Amministrativi Regionali*) e Tribunal Regional de Justiça do Trentino-Alto Adige e pelo Conselho de Estado (*Consiglio di Stato*).

Os Tribunais Administrativos Regionais são órgãos de jurisdição administrativa de primeiro grau e com atribuição para julgar as causas da região à qual pertencem.

As decisões do Tribunal Administrativo Regional são proferidas por um grupo de três juízes.

O *Consiglio di Stato* (Conselho de Estado) é um órgão consultoria jurídico-administrativa e também o órgão de último grau da jurisdição administrativa.

Art. 100 della Costituzione Italiana

Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato

contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

As decisões do Conselho de Estado são tomadas por um grupo de cinco magistrados.

Os juízes administrativos na Itália são contratados mediante concurso público de exame e títulos.

Os cargos do Conselho de Estado, por sua vez, são preenchidos da seguinte forma: metade é formada por juízes administrativos promovidos; um quarto é composto por professores universitários de matéria jurídica ou advogados, que tenham no mínimo quinze anos de atividade profissional; um quarto das vagas é preenchido mediante concurso público de títulos e exame teórico e prático, do qual podem participar determinadas categorias de pessoas.

4 DO SISTEMA BINÁRIO OU DUAL DE JURISDIÇÃO

O artigo 113 da Constituição Italiana estabelece que contra os atos da Administração podem ser proferidas decisões pela jurisdição ordinária ou pela jurisdição administrativa.

Art. 113 della Costituzione Italiana

Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Observe-se que o dispositivo constitucional supracitado confirma que na Itália existe um sistema binário ou dual de jurisdição.

A Justiça Ordinária na Itália é responsável pelo julgamento de todas as causas que envolvam direito civil e direito político, ainda que seja parte a Administração Pública.

A Jurisdição Administrativa, por sua vez, é responsável pelo julgamento das causas em que seja parte a Administração Pública e que a controvérsia tenha surgido em razão de sua ação ou omissão no exercício do poder público.

Existe ainda, na Itália, a Corte Constitucional, que é o órgão que faz interpretação da Constituição Italiana.

5 AS AÇÕES NA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA ITALIANA

Antes de 2010 a legislação italiana não enunciava os tipos de ações possíveis na Jurisdição Administrativa.

O Código de Processo Administrativo italiano, promulgado em 2010, inovou ao disciplinar nos artigos 29 a 31 as ações admissíveis na Jurisdição Administrativa, as quais elencamos: ação anulatória, ação condenatória, ação declaratória de nulidade e ação contra o silêncio.

Codice di processo amministrativo

Capo II - Azioni di cognizione

29. Azione di annullamento

1. L'azione di annullamento per violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere si propone nel termine di decadenza di sessanta giorni.

30. Azione di condanna

1. L'azione di condanna può essere proposta contestualmente ad altra azione o, nei soli casi di giurisdizione esclusiva e nei casi di cui al presente articolo, anche in via autonoma.

2. Può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria. Nei casi di giurisdizione esclusiva può altresì essere chiesto il risarcimento del danno da lesione di diritti soggettivi. Sussistendo i presupposti previsti dall'articolo 2058 del codice civile, può essere chiesto il risarcimento del danno in forma specifica.

3. La domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo. Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperienza degli strumenti di tutela previsti.

4. Per il risarcimento dell'eventuale danno che il ricorrente comprou di aver subito in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, il termine di cui al comma 3 non decorre fintanto che perdura l'inadempimento. Il termine di cui al comma 3 inizia comunque a decorrere dopo un anno dalla scadenza del termine per provvedere.

5. Nel caso in cui sia stata proposta azione di annullamento la domanda risarcitoria può essere formulata nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza.

6. Di ogni domanda di condanna al risarcimento di danni per lesioni di interessi legittimi o, nelle materie di giurisdizione esclusiva, di diritti soggettivi conosce esclusivamente il giudice amministrativo.

31. Azione avverso il silenzio e declaratoria di nullità

1. Decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo e negli altri casi previsti dalla legge (1), chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere.

2. L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.

3. Il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione.

4. La domanda volta all'accertamento delle nullità previste dalla legge si propone entro il termine di decadenza di centottanta giorni. La nullità dell'atto può sempre essere opposta dalla parte resistente o essere rilevata d'ufficio dal giudice. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle nullità di cui all'articolo 114, comma 4, lettera b), per le quali restano ferme le disposizioni del Titolo I del Libro IV.

(1) L'inciso "e negli altri casi previsti dalla legge" è stato inserito dall'art. 1, d.lgs. n. 195/2011, decreto correttivo del c.p.a., pubblicato in G.U.R.I. del 23 novembre 2011 e in vigore dall'8 dicembre 2011.

Mister é ressaltar que o rol previsto nos artigos 29 a 31 do Código de Processo Administrativo Italiano não é exaustivo.

Todas as ações citadas nos artigos 29 a 31 do Código de Processo Administrativo Italiano são ações de conhecimento, mas existem também na Itália ações executivas e cautelares nas quais é parte a Administração Pública.

Cumprе mencionar, ainda, que a ação anulatória contra o Poder Público Italiano tem geralmente efeito *ex tunc*.

Muito importante é ressaltar que também existe na Itália uma ação condenatória para ressarcimento de danos pelo Poder Público.

A *azione avverso il silenzio* consiste em uma ação que obriga a Administração Pública a tomar uma atitude dentro de um determinado prazo. Trata-se, portanto, de uma ação condenatória.

A legitimidade para ser parte de um processo administrativo existe para o titular de uma situação jurídica qualificada, o que é chamado na doutrina italiana de interesse legítimo.

É importante lembrar, ainda, que na Itália também existem ações coletivas para a tutela dos direitos difusos e coletivos.

6 A DEFESA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ITALIANA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A defesa da Administração Pública Italiana é feita pela *Avvocatura dello Stato*, isto é, pela Advocacia Pública Italiana.

Os membros a *Avvocatura dello Stato*, tal qual dos membros da Advocacia-Geral da União, não precisam de mandato.

A *Avvocatura dello Stato* pode assumir a representação e a defesa em juízo da Administração Pública e dos entes públicos, desde que autorizado pela lei, decreto presidencial ou regulamento.

Cumprе destacar, ainda, que a *Avvocatura dello Stato* também exerce função consultiva nos casos previstos em lei.

7 A EXECUÇÃO DA SENTENÇA PROFERIDA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Entre as decisões que podem ser proferidas pelos juízes administrativos italianos, apenas as sentenças fazem coisa julgada, que em italiano se diz *cosa giudicata*.

As sentenças proferidas pela Jurisdição Administrativa italiana tem força executória.

O executado tem o direito de se defender na ação de execução.

A competência para julgar os recursos no processo de execução no qual é parte a Administração Pública italiana depende de qual órgão proferiu a decisão na fase de conhecimento.

Se a sentença foi proferida pelo Tribunal Regional Administrativo, este próprio tribunal será competente para julgar o recurso da execução.

Se a sentença foi proferida pelo *Consiglio di Stato*, o recurso da execução será proposto ao *Consiglio di Stato*.

Se a sentença foi proferida por um juiz ordinário, o Tribunal Administrativo Regional será competente para julgar o recurso contra a execução.

A decisão no processo executivo pode:

1. intimar a Administração Pública a cumprir a decisão conferindo-lhe um prazo;
2. pode ser substitutiva, assumindo-se o cumprimento da obrigação a que se refere a coisa julgada;
3. pode declarar a nulidade de um ato contrário ao determinado pela coisa julgada; ou, pode conter uma medida sancionatória, denunciando-se ao Juízo penal o não cumprimento da coisa julgada.

Normalmente o Juiz da execução fixa um valor em dinheiro que será devido no caso de não cumprimento ou atraso no cumprimento da decisão transitada em julgado, a qual tem natureza jurídica de título executivo.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos observar, a Justiça Administrativa na Itália é muito diferente da Justiça Administrativa no Brasil.

Diversamente do sistema italiano, no Brasil um cidadão que está insatisfeito com uma ação ou omissão do Poder Público terá duas oportunidades de obter o provimento que deseja, posto que pode sempre recorrer administrativamente e, se insatisfeito com a decisão administrativa, poderá ingressar com uma ação judicial.

Observe-se, portanto, que o sistema de justiça administrativa brasileiro também é dual ou binário.

Entretanto, a grande diferença entre os dois sistemas reside no fato que no sistema brasileiro a decisão administrativa não faz coisa julgada, de forma que pode ser sempre discutida judicialmente.

Logo, o sistema brasileiro de justiça administrativa oferece muito mais garantia ao cidadão, que tem duas oportunidades de reclamar seus direitos em face das ações e omissões do Poder Público.

Em contrapartida, duas estruturas são mantidas pelo Poder Público Brasileiro para a análise das causas administrativas: o Poder Judiciário e os servidores do Poder Executivo que são responsáveis pela análise dos processos administrativos.

Deste ponto de vista, o sistema italiano permite maior eficiência e redução de gastos na solução das lides que envolvem a Administração Pública, porque o cidadão terá o seu pleito analisado uma única vez.

Outra vantagem que podemos observar no sistema de justiça administrativa italiano reside no fato de que existe uma Jurisdição Administrativa especializada para o julgamento das causas que envolvam direito administrativo.

REFERÊNCIAS

Codice del Processo Amministrativo, *allegato al Decreto Legislativo* 02.07.2010 n. 104, G. U. 07.07.2010.

Costituzione della Repubblica Italiana, 22.12.1947.

MIGNONE, Claudio; VIPIANA, Piera Maria. *Manuale di Giustizia Amministrativa*. CEDAM, 2012.