

Especialmente, ainda, no Estado da Guanabara, após a edição do Regulamento citado, estabeleceu-se competência especial em favor do Governador do Estado, para que este, como atribuição sua, especial, em cada caso de dispensa de licitação, lhe dê valor de ato executável, por decisão expressa: o Decreto "E" n.º 4.988, de 27 de julho de 1971, — que estipula seja a licitação, como regra excepcionável, integrante das próprias despesas sob o regime de adiantamento, — estabelece que a dispensa de licitação (decidida em nível de competência apta a determinar despesas), só poderá ser executada "após aprovação do Governador, salvo nos casos de guerra, grave perturbação de ordem ou calamidade pública; operações que envolvam concessionárias de serviço público ou, exclusivamente, pessoas de direito público interno ou entidades sujeitas ao seu controle majoritário; emergências, caracterizadas na urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas, obras, bens ou equipamentos e compra e obras de pequeno vulto ou aquisição ou contratação de valor inferior a 30 (trinta) salários-mínimos.

Foi feita previsão, na lei local guanabarina, significativamente, para uma facultada dedução dos valores de impostos de circulação de mercadorias e de prestação de serviços nos quantitativos das propostas oferecidas em licitação.

De notar-se seria ainda que, com porte constitucional (Emenda n.º 4, de 30 de outubro de 1969, art. 71) há uma outorga de dispensa de licitação (concorrência pública) quando se tratar de alienação de bem imóvel, adquirente a União Federal ou pessoa jurídica incluída na administração indireta da União ou do Estado (Decreto-lei Complementar n.º 3, de 29 de outubro de 1969, art. 11 — Regulamento cit., art. 223, I).

CELIO ALBERTO SHOLL FERREIRA  
Procurador do Estado

## A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA NA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA

A. B. COTRIM NETO

Professor da Faculdade de Direito da Universidade  
Federal do Rio de Janeiro

1. A Justiça para um Estado de Direito e Social. 2. Originalidade da Justiça Administrativa na R.F.A.- 3. Pródromos da Justiça Administrativa, no séc. XIX, *ibidem*. 4. Seu desenvolvimento entre 1863 e 1941, *ibidem*. 5. Institui-se e se organiza a moderna Justiça Administrativa (1949/1960 — *ib...*). 6. Peculiaridades da Justiça Administrativa em certos Estados da Federação. 7. Os órgãos da Justiça Administrativa são exclusivamente judiciários: não se confundem com os clássicos Conselhos de Estado. 8. Os Conselhos de Estado alemães dos séculos XVIII e XIX. 9. O Conselho Econômico do Reich (1919). 10. O atual Senado da Baviera e sua semelhança com o precedente. 11. Os conflitos de jurisdição entre os vários ramos da Justiça, na R.F.A. 12. Sua solução. 13. Relacionamento administrativo dos vários ramos da Justiça. 14. Importância do Tribunal Administrativo Federal. 15. Sua competência em matéria de *cassação*. 16. Sua competência em matéria recursal de outra espécie. 17. As questões de direito mais freqüentes na Justiça Administrativa. 18. Casos em que o T.A.F. funciona como instância originária. 19. As fases do processo de *cassação*. 20. Sua duração. 21. Estrutura interna do T.A.F. 22. Direitos de seus juizes. 23. Procedimento de escolha e nomeação dos mesmos. 24. Funcionários do T.A.F. 25. O Ministério Público no T.A.F. 26. Órgãos deliberantes do T.A.F. 27. O Presidente e suas funções. 28. Estrutura e funções da Presidência (*Præsidium*). 29. *Idem* do Conse-

lho da Presidência. 30. *Idem* do Conselho de Juizes. 31. *Idem* das Turmas isoladas. 32. *Idem* da Grande Turma. 33. Estatísticas de processos da Justiça Administrativa. 34. A execução dos julgados.

1. Proclama a Constituição da República Federal da Alemanha — que por eufemismo de inspiração política foi promulgada, em 1949, sob o nome de “Lei Fundamental” (*Grundgesetz*) — ser o país organizado como um “Estado federal democrático e social” (artigo 20), do mesmo modo que, seguindo o estilo jurídico do diploma da União, os Estados membros da federação devem organizar-se como “Estados de Direito, republicanos, democráticos e sociais” (artigo 28).

Mas a preocupação de atribuir ao regime do país características de Estado de Direito e, concomitantemente, de Estado Social, não foi relegada apenas à letra de sua carta política: tôda a estruturação legal e administrativa da Alemanha ocidental surge aos olhos do observador como o aparelhamento mais idôneo para a implantação de um Estado que, a par de sua correta conceituação como Estado de Direito, em perfeita compatibilidade com as clássicas formulações de MOHL, de BÄHR e de GNEIST, para o *Rechtsstaat*, busca concretizar-se na obediência das melhores recomendações de uma Justiça Social que sirva para a fundamentação do *Sozialstaat*.

Não é sem razão, portanto, que a República Federal está dotada de uma organização judiciária sem igual — qualquer que seja a nação tomada para confronto — pela amplitude como pela forma. Com efeito, em decorrência do que se estabelecera no artigo 96 da Lei Fundamental, a Alemanha conta com a jurisdição chamada “ordinária”, para os feitos cíveis e criminais, e, ainda, com jurisdições especializadas para as questões administrativas, de finanças, de trabalho e sociais; sem falar-se na jurisdição excepcional para as controvérsias relacionadas com a constitucionalidade de matérias (em cuja cúpula está o mais alto tribunal do país, o “Tribunal Constitucional Federal”), e nos tribunais marítimos, e no “Tribunal de Patentes Federal” e, ademais, na “Côrte de Contas” (1): tem portanto — República Federal — cinco jurisdições judiciárias completas em tôdas as suas instâncias.

(1) Este enunciado não exaure o elenco dos *tribunais* que a República Federal tem ou pode vir a ter, na área federal, a maioria dos quais de na-

2. No que concerne à Justiça Administrativa, deve ser salientado que a da Alemanha não apresenta nenhuma similitude com a Justiça Administrativa francesa, a qual tem na sua cúspide o Conselho de Estado de criação napoleônica, no ano de 1801: enquanto a jurisdição administrativa de França, consoante a observação do professor parisiense ANDRÉ DE LAUBADÈRE (*in Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 3.<sup>a</sup> ed. L.G.D.J., vol. II, pág. 333), “conhece uma multiplicidade de tribunais de competências muito diversas e freqüentemente muito particulares”, a ponto de ser impossível a organização de um quadro ordenado que os distinga (*sic*), na República Federal a organização judiciária, inclusive no que tange à Justiça Administrativa, é totalmente destituída de complexidade.

Não difere muito do que se depara em França, a propósito da falta de singeleza na tessitura das linhas da jurisdição administrativa, aquilo que se verifica nos países que, com maior ou menor fidelidade lhe imitaram a instituição: como se sabe, o fato que deu ensejo ao surgimento do *Conseil d'État* francês foi o propósito de afastar a Administração Pública do contrôle da Justiça que — com a degradação do absolutismo monárquico, em fins do século XVIII, — adquiria autonomia e autoridade crescentes desde a Revolução Francêsa. As jurisdições administrativas que existem

jurisdicional administrativa. Assim, o professor HANS WOLFF nos informa já existir no país uma Côrte Disciplinar Federal (“Bundesdisziplinarhof”), que resolve as questões disciplinares dos funcionários federais; em relação aos funcionários dos Estados da República, a matéria depende de apreciação de “câmaras disciplinares”, nos preexistentes tribunais administrativos estaduais (*in Verwaltungsrecht*, 2.<sup>a</sup> ed. C. H. Beck'sche, 1967, vol. III, pág. 358).

Por demais, a Lei Fundamental ainda prevê a possibilidade de instituição de um Tribunal Federal para a proteção jurídica dos negócios profissionais (não se confundem êstes com os pertinentes ao trabalho, em geral, para os quais existe uma jurisdição particular) e prevê, ainda, a criação de “tribunais penais militares” (*Wehrstrafgerichte*) para as forças armadas, os quais serão presididos por indivíduos habilitados ao exercício da judicatura: em ambos os casos a competência recursal é atribuída ao Tribunal de Justiça Federal. — Tanto êsses tribunais militares e os de questões profissionais, como a Côrte Disciplinar supra referida, tiveram sua criação possibilitada e prevista pelo artigo 96-a da Lei Fundamental de 1949.

Falecem-nos elementos informativos sôbre a exata natureza dos órgãos a que vimos fazendo menção: entretanto não padece controvérsia que, por tudo, a mais alta Côrte de Justiça alemã é o Tribunal Constitucional Federal, cujos amplos poderes são definidos na Lei Fundamental (art. 93). Quanto aos demais, cabe-nos observar o seguinte:

na Itália e em Portugal, *ad exemplum*, apesar dos aperfeiçoamentos dos últimos anos, ainda se revestem das características tradicionais do “contencioso administrativo” enfeixado no Conselho de Estado de origem napoleônica, e de extrema complexidade organizacional (veja-se, a propósito, o contido em ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, 8.<sup>a</sup> ed., vol., II, pág. 181 e segs.; MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 8.<sup>a</sup> ed., vol. II, n.º 370-A e segs.). Nestas instituições judiciárias ainda existem dessarte resíduos do vício original da instituição matriz, e pelo qual elas ainda não serão “Justiça” e continuam sendo “Administração”: elas persistem como Administration-Juge (ver o que diz LAUBADÈRE, na obra e vol. cit., pág. 337 *et passim*: aliás, como acrescenta o A. em referência, os membros das jurisdições administrativas de seu país nem são magistrados...).

Por isso, foi com bastante propósito que ANDRÉA FERREIRA (*in A Justiça Administrativa Francesa na Atualidade, Revista de Direito do Ministério Público da Guanabara*, vol. 9, 1969), escreveu: “A existência de duas ordens de jurisdição acarreta o problema da exata delimitação de suas respectivas competências, ao qual o legislador francês nunca deu uma resposta abrangente e definitiva: pelo contrário, vagos e negativos, predominam ainda os textos revolucionários (da Revolução Francesa) de interdição de julgamento dos litígios administrativos pelas autoridades judiciárias”.

3. Na República Federal da Alemanha, contemporaneamente, a Justiça Administrativa em nada perde para as entidades tradicionais da jurisdição ordinária: ela tem a mesma categoria institucional desta última, jurisdição comum; embora limitada *ratione materiæ*, nenhum compromisso residual a vincula à Administração Pública (portanto, é independente).

Todavia, nos Estados alemães foi grande a influência cultural francesa, durante as primeiras décadas do século anterior: portanto, não seria de estranhar a observação de GEORGE JELLINEK (*in System der Subjektiven Öffentlichen Rechte*, ed. 1964, Scientia Verlag Aalen, págs. 3 e 4), segundo a qual deve-se a VON GERBER (em 1852) o início de uma escola de direito público autenticamente germânica, assim desvinculada da escola francesa nascida com o pensamento de 1789. — O fato é que, durante grande parte do

século XIX, as instituições político-jurídicas de França haveriam de ser imitadas nos Estados de além-Reno, a começar pelas que visassem a colocar a Administração fora do alcance jurisdicional da Justiça, cujo prestígio e independência principiavam a avultar.

Em sua obra excelente, que os administrativistas brasileiros sempre consultam (*Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*) o professor alemão FRITZ FLEINER, ao estudar a jurisdição administrativa de sua pátria, nos supre de informações sobre sua evolução histórica, desde quando o reino de Württemberg, em 1819, criou um Conselho de Estado (o *Geheimer Rat*) — com adoção do modelo francês — que já era o embrião de um órgão jurisdicional-administrativo especializado. Daí por diante, em quase todos os Estados germânicos, excetuado o do Hesse, onde prevalece a unidade jurisdicional (com sujeição dos casos administrativos aos tribunais comuns), o exemplo de França viria a ser imitado. Não obstante — e o informe ainda é de FLEINER — “a grande maioria dos escritores” (“die überwiegende Mehrzahl der Schriftsteller”) queria que as matérias do contencioso administrativo devessem ser confiadas à jurisdição civil existente, por entenderem ser função do juiz do civil julgar tôdas as lesões de direito, fôssem elas pertinentes ao direito privado como ao direito público” (a. e ob. cit., pág. 230).

A Constituição elaborada em Frankfurt para o Reich alemão, aos 28 de março de 1849, consagrou o ponto de vista dos escritores: conquanto êsse diploma nem tivesse chegado a entrar em vigor, algumas legislações estaduais começaram a subordinar à jurisdição comum os pleitos administrativos, em seguimento ao impulso da doutrina científica que teve em OTTO BÄHR (com o seu livro *Der Rechtsstaat*, primeiramente editado em 1864) o mais autorizado pregoeiro, com invocação dos postulados do Estado de Direito. — Mas tal orientação não foi seguida sequer pela maioria dos Estados, e sobretudo não o foi pelos mais importantes: ao contrário, já em 1863 o Grão Ducado de Baden instituiu uma Côrte de Justiça Administrativa (*Verwaltungsgerichtshof*).

4. A criação da jurisdição administrativa especializada, em Baden, desencadearia uma corrente oposta à que tivera BÄHR na liderança; e agora seria RUDOLF GNEIST o líder, também falando

em nome do Estado de Direito (com sua obra, *Der Rechtsstaat* — homônima da que antes BÄHR publicara — obra cuja edição *principis* saiu em 1872: note-se que sua segunda edição, de 1879, já introduzia referência à jurisdição administrativa, em seu título — *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgericht in Deutschland*). Por via da prosperidade desse pensamento doutrinário, já em 1875 seria a Prússia, o maior Estado do Império Federal, recém proclamado, que instituiria um sistema jurisdicional administrativo, ao qual enfeixaria o Superior Tribunal Administrativo (*Oberverwaltungsgericht*): a partir daí pode dizer-se que em todo o território do Reich impuseram-se as jurisdições administrativas, conforme pode ser visto, com discriminada referência a cada um dos Estados, na citada obra de FLEINER (pág. 33 e segs., da 7.<sup>a</sup> ed. J.C.B. Mohr, Tübingen, 1922). E, conquanto o Governo Federal não houvesse criado nenhum tribunal administrativo superior para o âmbito da nação alemã, ele instituiu alguns tribunais, a cada um dos quais atribuiu jurisdição administrativa para dirimir, em última instância, determinadas questões.

A derrota da Alemanha em 1918, com a queda da monarquia e o estabelecimento de um regime republicano federativo — sob a chamada “Constituição de Weimar” — se implicou em alterações de estrutura política não elidiu as preexistentes jurisdições administrativas, que apenas em parte tiveram modificada sua organização, para adequação à nova ordem de cousas. Mas persistiu a inexistência de uma corte central de justiça administrativa, na Alemanha, até que um Decreto do *Führer* de 3 de abril de 1941, criou um Tribunal Administrativo do Reich (*Reichsverwaltungsgericht*), cuja meteórica existência — em meio de uma guerra infeliz — só permite, entretanto, atribuir-se-lhe menção sem comentário.

5. Vencida na guerra de 1939/1945, a Alemanha teve seu território dividido em zonas de ocupação pelas potências vitoriosas (Estados Unidos, Rússia, Inglaterra e França), cada uma das quais tomou a seu cargo total reestruturação administrativa da parte do país que lhe coube gerir. Assim, com exceção da Rússia, as outras três potências ocupantes logo se preocuparam em organizar uma jurisdição administrativa que contribuísse para erradicar do espírito do povo alemão a lembrança e o fato da administra-

ção, sem limites de discricção, que o levara à guerra e à derrota. Pela mínima relação dessas instituições criadas entre 1946 e 1949 com a Justiça Administrativa instituída no plano federal e no plano estadual após a promulgação da Lei Fundamental, em 1949, não se faz mister desenvolver o histórico das jurisdições administrativas implantadas em cada uma das zonas de ocupação aliada, o que, por demais, se encontra muito bem resumido no excelente *Lehrbuch des Verwaltungsrechts (Allgemeiner Teil)* — já em 9.<sup>a</sup> edição da C.H. Beck'sche (Berlim, 1966) — da lavra do professor ERNST FORSTHOFF.

De qualquer modo, se haverá de admitir que essa jurisdição administrativa, renascente do território alemão pela ação imperativa das potências aliadas, deve ter contribuído para que os constituintes alemães, responsáveis pela constituição promulgada em 23 de maio de 1949 para a região que tomaria o nome de “República Federal da Alemanha”, inserissem no diploma as disposições que — em seguida — autorizariam a criação da Justiça Administrativa ora existente.

Não obstante, quando se cogitou de legislar ordinariamente sobre a organização judiciária da novel República Federal, discutiu-se muito a propósito da amplitude da competência do governo central para normatizar a organização e o processo judiciário desde as instâncias inferiores: partindo da interpretação do artigo 74, inciso I, da *Grundgesetz* (que estabelecia depender de *legislação concorrente* da União e dos Estados-membros, entre outras, as matérias pertinentes à organização judiciária e ao processo judiciário) os hermeneutas se dividiram. Em virtude disso achou-se de melhor alvitre só cuidar-se, imediatamente, da estruturação de um tribunal administrativo federal, o qual seria criado em 23 de setembro de 1952, pela *Bundes-Verwaltungsgerichtsordnung*, isto é, pela “Ordenação” ou “Lei Orgânica do Tribunal Administrativo Federal”: em 8 de junho do ano seguinte foram nomeados os primeiros juizes da alta corte que, em seguida, instalou-se em Berlim, até hoje sua sede. Alguns anos mais tiveram de fluir, para que fôsse possível a edição de uma lei federal disciplinadora de toda a organização e processo — nos âmbitos da União e dos Estados — da jurisdição administrativa, fato ocorrido em 21 de janeiro de 1960, quando se promulgou a “Lei Orgânica da Justiça Admi-

nistrativa" (*Verwaltungsgerichtsordnung*) que substituiria, em termos mais amplos, o diploma de 1952 (2).

6. Apesar da legislação federal organizadora da jurisdição administrativa, — em virtude do preceito supra-citado que faz depender a organização e o processo judiciários de legislação concorrente federal-estadual (artigo 74-I da Lei Fundamental) — os Estados-membros da República não têm uma estrutura judiciária uniforme neste concernente. Segundo a observação do professor FORSTHOFF, de Heidelberg, isso é devido ao fato de que as atuais organizações estaduais ainda encerram resíduos dos sistemas instituídos pelas nações ocupantes de zonas no imediato pós-guerra: assim, nalguns Estados, aliás em quase todos, os sistemas de Justiça Administrativa são constituídos de duas instâncias, embora no Württemberg-Hohenzollern só exista uma; e a mesma variedade ocorre no que tange à nomenclatura dos órgãos judiciários.

Entretanto, o que de mais interessante ocorre, nesta questão da organização judiciário-administrativa estadual, é o que se observa nos Estados da Baixa Saxônia ("Niedersachsen") e do Schleswig-Holstein; cada uma dessas unidades federadas tem sua justiça administrativa particular, em primeira instância: porém, nos termos de um convênio firmado em 16 de março de 1956, na instância mais alta só existe um tribunal para ambos os Estados, e que se chama "Tribunal Administrativo Superior" (*Ober-Verwaltungsgericht*).

2 — Tão grande é a inclinação dos alemães pela jurisdição administrativa, organizada à parte da jurisdição ordinária que até no setor comunista desmembrado da República Federal (a "República Democrática Alemã", como passou a se chamar) foram previstos tribunais administrativos. Com efeito, pelo artigo 138 da Constituição da *Deutsche Demokratische Republik* foi estabelecido:

1. os representantes do povo e a jurisdição administrativa operam o contróle dos atos ilegais da administração, com vistas à proteção dos cidadãos;
2. a organização e a competência dos tribunais administrativos será regulada por lei;
3. aplicam-se aos membros dos tribunais administrativos as normas que regem a escolha e a exoneração dos juizes da jurisdição ordinária.

Realmente, chegaram a ser implantados tribunais administrativos em algumas partes da Alemanha oriental, como na Turingia, por exemplo; entretanto, todos eles viriam a ser, mais tarde, extintos.

Outro registro que merece ser feito, a propósito da Justiça Administrativa nos Estados alemães, relaciona-se com a participação de juizes não togados em órgãos judiciários, possível na conformidade de algumas leis estaduais.

7. As atribuições dos tribunais administrativos da República Federal da Alemanha limitam-se ao exercício de funções judiciárias, tanto nos níveis da Federação quanto nos dos Estados-membros, como sua denominação deixa reconhecer, ao contrário dos "conselhos de Estado" e de outros órgãos que o complementam, de certos países europeus. Por isso, estes tribunais alemães se acham impedidos até de emitir pareceres sobre quaisquer projetos de lei, como seus membros estão impedidos de integrar os quadros funcionais do Poder Executivo, ainda que como conselheiros, na conformidade, aliás, do estabelecido no § 1.º do artigo 4.º, da Lei da Magistratura Alemã, de 8 de setembro de 1961, que assim dispõe: "Simultaneamente com suas funções judiciárias, um juiz não pode desempenhar funções do Poder Legislativo ou do Poder Executivo".

Dessarte, na esfera dos tribunais administrativos alemães, não ocorrem problemas de relacionamento funcional concomitante nos Podêres Legislativo e Executivo, como se dá com os integrantes dos conselhos de Estado existentes na Europa.

8. A propósito, deve ser salientado que a instituição de "conselhos de Estado" não tem sido estranha à ordem jurídica alemã: desde o século XVIII, e, nalguns casos, no século XIX, em quase todos os grandes Estados alemães, houve conselheiros de Estado que forneciam pareceres administrativos e conselhos sobre projetos de lei, mais ou menos segundo o estilo do *Conseil d'État* francês, que mais tarde viria a ser criado (3). Talvez sejam especialmen-

3 — Talvez se deva admitir que a instituição do "Conselho de Estado", geralmente apontada como de criação francesa, teve seu surgimento, precedentemente na Alemanha, e, dentro da Alemanha, precedentemente na Prússia. Como nos informa FORSTHOFF, por volta dos anos iniciais do século XVIII, implantou-se o regime de colegiado na administração alemã, onde o princípio da organização subordinada à coletividade de "conselheiros" determinava até o prestígio da autoridade.

Mais tarde os próprios monarcas passaram a ter conselheiros, escolhidos no seio da burguesia dinâmica e sem os preconceitos retrógrados da nobreza de-

te dignos de nota o Conselho de Estado da Prússia, que existiu formalmente desde 1817 e até 1918, e o Conselho de Estado da Baviera, sendo que este último já possuía, mesmo, determinadas atribuições de jurisdição administrativa, ao lado da obrigação de fornecer pareceres e aconselhamentos sobre matéria legislativa, tal como o Conselho de Estado do Württemberg, a que antes referimos.

Na segunda metade do século XIX, entretanto, os conselheiros do Estado foram pouco a pouco sendo substituídos pelos órgãos de representação popular havia pouco instituídos — quase chegando a desaparecer — dado que em confronto com tais representações, eles eram considerados como remanescentes do absolutismo monárquico dos séculos anteriores. Em certos casos, todavia, os conselhos de Estado viriam a ser mais tarde restabelecidos, mas, agora, com outras características: o conselho de Estado Prussiano, por exemplo, restabelecido em 1920, de comum com o antigo Conselho de Estado Prussiano teve somente o nome e, juntamente com a Assembléia Legislativa estadual, funcionou como uma espécie de segunda Câmara de representação dos interesses provinciais e comunais.

9. Com a promulgação da “Constituição de Weimar”, em 11 de agosto de 1919, o Reich Alemão — por força do artigo 165 desse diploma — passou a ter um “Conselho Econômico”, que viria a ser integrado por delegados dos interesses econômicos e profissionais e era dotado de algumas funções executivas e conselheiras, no per-

cadente. Até Frederico o Grande, espírito notoriamente despótico, chegou a ter um corpo de conselheiros.

Em certas ocasiões os próprios ministros reais é que funcionavam em conselho (na Prússia, em 1808), e, então, passavam a hostilizar os conselheiros, geralmente chamados de *privados* ou *secretos*. Posteriormente, contudo — agora, sim, sob estímulo do modelo francês do *Conseil d'État* — os conselhos de Estado ressurgiram com todo o prestígio e vigor e, por vezes, com funções jurisdicionais.

É farta a literatura jurídica pertinente aos conselhos de Estado alemães do século XIX, sobretudo aos que existiram na Baviera e na Prússia, e foram os mais importantes. Em relação ao Conselho de Estado da Prússia pode-se ressaltar a obra de HANS SCHNEIDER, *Der Preussische Staatsrat 1817-1918*, ed. C. H. Beck'sche, Berlin, 1952; pertinente ao Conselho de Estado bávaro, destaque-se o livro de MAX V. SEYDEL, *Bayerischer Staatsrat*, ed. J. C. B. Mohr, Tübingen, 1913. Sobre a matéria que globaliza o estudo das jurisdições administrativas alemãs, há um trabalho admirável, contribuição de vários autores para a comemoração do jubileu da Corte de Justiça Administrativa do Grão Ducado de Baden, intitulado *Staatsbürger und Staatsgewalt, Jubiläumsschrift zum 100 jährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgewalt*, em 2 volumes, ed. C. F. Müller, Karlsruhe, 1963.

tinente às questões para as quais fôra criado, de como se verificava na primeira parte do § 4.º deste artigo, o qual assim dispunha: “Os projetos de lei de importância fundamental relacionados com a política social e a política econômica, devem ser submetidos pelo Governo à consideração do Conselho Econômico do Reich, antes de sua apresentação” (ao parlamento).

Esse Conselho Econômico não chegava a dispor, contudo, de poderes jurisdicionais e, por demais, teve curta duração, extinguindo-se com o regime no seio do qual vigia, após a ascensão do nazismo, em 1933.

10. Após a debacle alemã de 1945, a Baviera seria a única unidade da federação que restabeleceria o bicameralismo das antigas instituições políticas (com *Landtag* e *Senat*), ao mesmo tempo que estabeleceria no Senado algumas das competências dos extintos conselhos de Estado. — Isso pode ser observado na vigente constituição bávara, especialmente em seu artigo 40, que assim dispõe: “Quando solicitado pelo Governo do Estado, cabe ao Senado emitir parecer sobre projetos de lei. O Governo provocará a manifestação do Senado em todos os assuntos importantes, sendo essa manifestação obrigatória a propósito do orçamento, das emendas à Constituição, e dos projetos que deverão ser submetidos ao referendo popular”.

Deve ser, também, observado que a composição do Senado da Baviera apresenta muitas das características do antigo Conselho Econômico da Constituição weimariana, sendo antes um órgão de representação classista do que uma entidade política ou jurisdicional.

11. A organização judiciária da República Federal da Alemanha — conforme de início salientamos — é absolutamente peculiar, se posta em confronto com a dos demais países do Ocidente. E mesmo os tribunais administrativos do país, que apresentam a fisionomia e a estrutura dos órgãos judiciários ordinários — ressaltada a sua competência jurisdicional especial — têm igualmente peculiaridades, a começar da circunstância de não desfrutarem eles de competência plena para decidir todos os casos em que seja parte a Administração.

Por demais, o Tribunal Administrativo Federal é essencialmente, tal como os outros quatro tribunais superiores federais a

que referiremos adiante, uma côrte de cassação. Ocorre, porém, que a coexistência de cinco ramos judiciários, com seus cinco órgãos de cassação, faz surgir necessariamente a indagação sobre como dirimir as divergências que resultem de suas decisões; principalmente quando essas divergências advenham da interpretação da Constituição ou de outras normas legisladas, como da interpretação de princípios gerais do direito.

A “Lei Fundamental” alemã, de 1949, a fim de preservar a unidade do direito, previu a criação de um Supremo Tribunal Federal, que pairaria acima de todos os cinco tribunais superiores federais (art. 95). Entretanto, nunca se criou esse tribunal que seria idôneo para resolver os conflitos de jurisdição entre os órgãos superiores da Justiça federal, e eles, conquanto até agora tenham sido pouco numerosos, jamais receberam solução adequada, excetuados os conflitos de ordem constitucional, aos quais o existente Tribunal Constitucional Federal põe termo.

12. Entrementes, os tribunais federais superiores resolvem suas divergências de uma forma que se poderia classificar de diplomática: os “senados” — turmas, como se diria no Brasil, ou câmaras — não importa a que tribunais pertençam, envolvidos nas divergências, promovem reuniões para o fim de acertar uma solução pacificadora...

13. Na Alemanha há quem se mostre insatisfeito com a vigente multiplicidade de jurisdições. Por isso, não tem faltado, lá, quem apresente sugestões no sentido de simplificar-se a quádrupla subdivisão da Justiça: ainda que não se pense na criação de jurisdição única, pretendem alguns, pelo menos, a unificação dos três ramos em que hoje se desdobra a jurisdição — *lato sensu* — administrativa (e que correspondem aos atuais tribunais administrativos, aos financeiros e aos sociais); por outro lado, propõem, unificar-se-iam os dois outros ramos, que correspondem às atuais jurisdição ordinária e jurisdição do trabalho.

Os que preconizam esse programa de reformulação jurisdicional (a divisão da jurisdição entre tribunais administrativos e civis) sustentam que ele viria a implicar numa duplicidade que, em verdade, equivaleria à distinção criada desde o século XIX entre o Direito Público e o Direito Privado, enquanto as subdivisões con-

temporâneas resultaram, no fundo, sobretudo de casualidades históricas e de determinados pontos-de-vista políticos.

O interesse que tem movido uma grande parte dos propugnadores de nova divisão jurisdicional, resulta principalmente de que, na República Federal e na maioria dos seus Estados, a coordenação administrativa dos vários ramos da Justiça depende de diferentes ministérios: assim, os tribunais ordinários se ligam ao Ministério da Justiça; os tribunais administrativos ligam-se parcialmente ao Ministério do Interior e, de outra parte, aos Ministros-Presidentes dos governos parlamentares; os tribunais trabalhistas e sociais se ligam ao Ministério do Trabalho, enquanto os tribunais financeiros entrosam-se com o Ministério das Finanças. Entretanto, a hipótese da criação de um “Ministério de Administração da Justiça”, que alguns sugerem para realizar a coordenação que hoje se acha dispersada da administração judiciária, também não tem sido admitida sem discrepância.

14. O Tribunal Administrativo da Alemanha Federal, no que tange à sua organização, ocupa o segundo lugar entre os tribunais superiores federais, de como se pode ver no seguinte quadro:

<i>Tribunais Federais superiores</i>	<i>Número de cargos de juizes (1966)</i>
1 — Tribunal de Justiça Federal ( <i>Bundesgerichtshof</i> )	104
2 — Tribunal Administrativo Federal ( <i>Bundesverwaltungsgericht</i> )	49
3 — Tribunal de Finanças Federal ( <i>Bundesfinanzhof</i> )	42
4 — Tribunal Social Federal ( <i>Bundessozialgericht</i> )	41
5 — Tribunal do Trabalho Federal ( <i>Bundesarbeitsgericht</i> )	17

A este número de membros corresponde, também, aproximadamente, o número dos processos pendentes anualmente nos tribunais superiores federais (cêrca de 3.600 no Tribunal de Justiça Federal; cêrca de 2.500 no Tribunal Administrativo Federal; cêrca de 2.200 no Tribunal Social Federal e cêrca de 270 no Tribunal



do Trabalho Federal): quanto ao número de processos em curso — na data tomada como ponto de referência — no Tribunal de Finanças Federal, cêrca de 4.000, o mesmo não serve como elemento de comparação, em virtude das particularíssimas organização e processo vigentes nêsse órgão judiciário.

15. A competência do Tribunal Administrativo Federal, em matéria de cassação, a que se dá o nome de *Revision*, na processualística da Alemanha, está ligada, antes de mais nada, a determinados pressupostos formais e objetivos. No que se refere aos pressupostos de natureza formal, há que dizer-se decorrerem êles do contido no artigo 132 § 2.º da Lei Orgânica da Justiça Administrativa, de 1960, onde se encerram as disposições concernentes ao processo recursal. Aqui se estabelece que só será admitida a revisão quando:

- a) a matéria de direito em causa seja relevante ou a sentença impugnada divergir de decisão anterior do Tribunal Administrativo Federal; ou, então,
- b) a sentença questionada apresentar-se maculada por falha processual.

Quanto à formalização do expediente de revisão, ela se fará nos seguintes têrmos:

- a) mediante autorização expressada pelo próprio tribunal de cuja decisão se recorre (tribunal inferior), *ex vi* dos parágrafos 1.º e 2.º do citado artigo 132 da Lei Orgânica; ou
- b) por via de deferimento do Tribunal Federal a pedido formulado em reclamação que lhe tenha sido encaminhada (§§ 3.º e 5.º da mesma Lei Orgânica).

Em relação aos pressupostos objetivos que, se desatendidos, darão cabimento a um processo de revisão, o mais saliente é o decorrente do artigo 137 § 1.º da Lei Orgânica (quando tenha havido transgressão do direito federal). — Salienta-se desde logo, que o apêlo para o Tribunal Administrativo Federal — diversamente do que ocorre nos casos de recurso para o Tribunal de Justiça Federal — independe do maior ou menor valor que tenha a lide: em certas circunstâncias, a disputa sôbre importâncias insignificantes (houve casos em que elas foram de 5 a 10 marcos) pode encerrar matéria que possibilite revisão.

Tais pressupostos de natureza formal ou objetiva têm a sua justificação em que — na perseguição de suas atribuições — o Tribunal Administrativo Federal deve preservar a unidade judiciária na aplicação e interpretação do Direito Federal, pertinente à Administração Pública, e, outrotanto, cuidar de que se observem as regras essenciais do processo, nos tribunais inferiores.

Por isso, circunstâncias ou ocorrências que maculam de falha processual o feito ou sua decisão, encerram razões de ser da admissibilidade da revisão, em casos como os que seguem, *ad exemplum*:

1. composição irregular do tribunal *a quo*;
2. participação, no feito, de um juiz desqualificado ou recusado;
3. representação falha de uma das partes;
4. transgressão de normas pertinentes à publicidade do processo;
5. falta de fundamentação do julgamento.

As eivas que eventualmente ocorram num feito, como mencionadas acima e quando realmente comprovadas, implicam (nos têrmos do artigo 138 da Lei Orgânica da Justiça Administrativa) em transgressão da lei e conduzem, necessàriamente, à anulação de decisão recorrida.

16. O processo de revisão de que aqui tratamos, em regra é um processo de terceira instância, pois argüido contra decisões de segunda instância (dos tribunais administrativos superiores ou das côrtes administrativas dos Estados) que, por seu turno, apreciaram recursos ordinários de julgados de primeira instância; êste apêlo ordinário — que não carece de ser tratado aqui com maiores detalhes — conduz o pleito à segunda instância, a qual pode integralmente reapreciar a decisão recorrida, inclusive na matéria de fato (artigo 124 da Lei Orgânica).

Em determinados casos, todavia, previstos nos artigos 134 e 135 dêsse diploma, o pedido de cassação pode ser apresentado diretamente ao Tribunal Federal, sem apreciação do tribunal de segunda instância, quando:



- a) num certo caso particular o recurso imediato para a instância mais alta se faz por acôrdo das partes e permissão do próprio tribunal de primeira instância (“revisão ou de cassação de salto” — *Sprungrevision*);
- b) em determinada lei nenhuma outra espécie de recurso seja admitida e fôr prevista a revisão pelo Tribunal Federal das decisões de primeira instância administrativa.

Os casos conduzidos como “revisão de salto” não são comuns; e só será possível o entendimento das partes para viabilizá-lo quando não houver controvérsia em matéria de fato, circunscrevendo-se o litígio a uma questão de direito.

Os recursos que se apresentam como referidos na alínea b, supra, — também chamados de “revisão de salto”, mas “legais” (*gesetzliche Sprungrevision*), — são previstos para as questões em que se discutem a indenização das vítimas de expulsão de zonas ocupadas pelos russos, de efeitos da guerra, e os casos de contribuintes de seguro para a velhice (até pouco tempo êsses recursos correspondiam à metade dos processos submetidos ao Tribunal Federal) e os casos pertinentes ao serviço militar.

17. Alguns problemas de direito são sempre repetidos, com especial ênfase, nas questões em que se defrontam a Administração Pública e os administrados, perante as instâncias inferiores como diante do Tribunal Federal. — Assim, por exemplo, quando se discute sôbre:

- a) a constitucionalidade e a extensão de norma em que a autoridade se baseou para tratar o administrado;
- b) a indagação de se a norma legal teve correta aplicação, especialmente no que tange aos chamados conceitos indeterminados de direito nela contidos;
- c) matéria pertinente à correlação entre a decisão administrativa e sua execução, quando freqüentemente se cometem ilegalidades ou excessos do tipo que os franceses chamam de *voies de fait*.

Deve ser apontado, todavia, que as discussões emergentes dos casos jurídicos acima expostos não se fazem em têrmos muito tran-

qüilos, pois nelas surgem controvérsias de alta indagação, assaz complexas. É o caso, por exemplo, no qual se suscita a nulidade (*Nichtigkeit*) de uma lei — seja ela federal ou estadual — que entretanto não pode ser proclamada por nenhum tribunal, nem mesmo por um tribunal federal superior: qualquer dêsses órgãos judiciários que considerar nula uma lei deverá remeter o caso ao Tribunal Constitucional Federal, o único competente para decidir questões de incompatibilidade da norma ordinária com a Lei Fundamental (pelo “monopólio de rejeição” — *Verwerfungsmonopol* — do artigo 100 da citada Lei Fundamental). Não obstante, qualquer instância judiciária tem competência para anular, por vícios de ilegalidade, tôdas aquelas normas secundárias dependentes de uma lei formal (regulamentos, estatutos etc.).

Outro é o caso das chamadas questões pertinentes aos “conceitos indeterminados de direito” (*unbestimmten Rechtsbegriffe*), assim como as que envolvem considerações sôbre o “bem público” (*Wohl der Allgemeinheit*) — e que surgem a todo momento nas aplicações do Direito Administrativo, entre outras, — as quais também deixam margem para ampla indagação e questionamento jurídico, nos tribunais e inclusive nos tribunais superiores, quando o debate tem como centro o direito federal. A doutrina e a jurisprudência alemãs diferenciam, nesses casos, o “núcleo” do conceito temático a apreciar, daquilo a que chamam de *Beurteilungsspielraum*, ou seja, de uma área livre para as expansões discricionárias da autoridade administrativa, cujos arcanos não podem ser devassados pelo contrôle jurisdicional. Essas decisões discricionárias da Administração são subtraídas ao contrôle do juiz, que não deve, jamais, substituir a resolução das autoridades pela sua própria; entretanto a Justiça pode verificar se, num caso determinado, a deliberação discricionária foi executada de modo certo e adequado.

18. Em casos excepcionais o Tribunal Administrativo Federal funciona também como tribunal de 1.<sup>a</sup> e única instância, e isto de acôrdo com o artigo 50, § 1.<sup>o</sup>, de seu diploma orgânico. E tal ocorre:

- a) nos dissídios em que se discute matéria de direito público, embora não essencialmente constitucional, entre a União e um Estado, ou entre vários Estados;

- b) em determinadas ações contra a União, que sejam relacionadas com negócios dependentes do Serviço Exterior ou do Serviço Noticioso da União.

Os litígios incluídos na al. *a* ocorrem de vez em quando, embora sejam raros; são, porém, na maioria das vezes, de alcance especialmente positivo e jurídico. Os feitos da al. *b* ainda são mais raros. Assinale-se que nos casos em que funciona como instância originária, o Tribunal procede até ao levantamento de provas e não se limita à interpretação do direito federal.

19. Na conformidade do disposto na Lei Orgânica da Justiça Administrativa (artigo 139 e seguintes), as várias fases do processo de cassação transcorrem assim:

- a) apresentação do recurso, dentro das 4 semanas que se seguem à notificação da sentença em discussão, por meio de requerimento escrito, entregue ao tribunal inferior que em seguida o remeterá ao Tribunal Federal;
- b) fundamentações de razões, no prazo de outras 4 semanas, prazo que poderá ser dilatado pelo presidente do Tribunal;
- c) comunicação do recurso e de suas razões, através do Tribunal, aos recorridos e ao Ministério Público, para que se manifestem num prazo determinado, que, em regra é de 4 semanas;
- d) no entretempo se fará a designação de Relator e de Revisor para o pleito, por ato do Presidente da turma ao qual tenha sido distribuído o processo, na conformidade do plano de distribuição de tarefas organizado ao início do ano judiciário (a êsse plano dá-se o nome de *Geschäftsverteilungsplan*);
- e) circulação dos autos por todos os membros da turma, depois de seu exame pelo Relator e pelo Revisor;
- f) se um pedido de cassação evidenciar-se obviamente incabível, pelo entendimento do Relator, do Revisor e do Presidente da turma êle poderá ser de imediato rejeitado, na forma do estabelecido pelo artigo 144 § 1.º da Lei Orgânica;
- g) seguem-se a elaboração da pauta do Tribunal, na qual se colocará em julgamento o processo, julgamento que —

uma vez decidido e publicado o correspondente acórdão — devolve os autos à instância de origem, para execução.

20. É variada a duração dos processos de cassação aqui descritos em sua generalidade. Entretanto, não se estará longe da realidade quando se disser que um terço deles se resolve no prazo de um ano, outro terço no prazo de dois anos, arrastando-se os outros por períodos mais dilatados.

21. Os membros do Tribunal Administrativo Federal — o presidente, 7 presidentes de turma (*Senat*) e a totalidade de seus 49 juizes — são distribuídos (conforme o artigo 7.º, § 2.º, combinado com o artigo 10, § 4.º, da Lei Orgânica) em 8 turmas. O número de turmas e o de cargos de juizes não é estabelecido em lei, mas resulta das disposições orçamentárias.

22. O presidente do Tribunal Administrativo ocupa cargo que corresponde ao de um secretário de Estado, os presidentes de turmas aos de diretores ministeriais e os juizes federais têm seus cargos correspondentes aos de dirigentes ministeriais. Para exercer cargos de juiz no Tribunal em estudo, os cidadãos devem ter completado 35 anos (artigo 15, § 3.º, da Lei Orgânica); aposentam-se compulsoriamente aos 68 anos de idade (artigo 48 da Lei da Magistratura), mas podem aposentar-se antes dessa idade nos casos de incapacidade para o trabalho ou nos casos disciplinares. Como resulta do artigo 31 e seguintes da *Richter Gesetz* (Lei da Magistratura) e do artigo 97 da Lei Fundamental, os juizes são vitalícios e não podem ser removidos contra sua vontade.

23. A nomeação dos membros do Tribunal Administrativo Federal é realizada segundo as determinações, válidas para todos os juizes federais, da Lei de Escolha dos Juizes (*Richterwahlgesetz*), de 25 de agosto de 1950, e se faz da seguinte forma:

- a) as propostas para a nomeação de um juiz do Tribunal podem ser apresentadas pelo ministro federal competente ou pelos membros da Comissão de Escolha de Juizes (conforme o artigo 10 da Lei de Escolha) e são encaminhadas ao Ministério Federal do Interior, com o qual se relaciona o Tribunal Administrativo;

- b) o Conselho Presidencial do tribunal emite, em seguida, parecer sôbre as propostas, encaminhando-as novamente ao Ministério Federal do Interior (artigo 55 e seguintes da Lei da Magistratura);
- c) as propostas que receberam parecer são, em seguida, submetidas à Comissão de Escolha de Juizes, que é formada por 11 membros efetivos e 11 membros eleitos, e presidida pelo Ministro Federal do Interior, que, entretanto, não dispõe de voto. Os referidos 11 membros efetivos da Comissão de Escolha são 11 ministros estaduais competentes por lei, ou seus representantes; os demais 11 membros são eleitos pelo Parlamento (*Bundestag*) e não precisam ser, necessariamente, deputados, mas devem “ter experiência na vida do direito” (*im Rechtsleben erfahren zu sein*);
- d) depois da realização da escolha, o Ministro do Interior da União apresenta ao Presidente da Federação os escolhidos ou o número necessário de eleitos, para a devida nomeação;
- e) o Presidente da República faz a nomeação por decreto que é entregue ao Presidente do Tribunal.

Para os cargos de juiz do Tribunal Administrativo Federal são escolhidos, na maioria absoluta dos casos, juizes administrativos particularmente experimentados, das instâncias inferiores, e, em casos isolados, também são escolhidos juizes dos tribunais civis ou altos funcionários ministeriais. Até hoje — ao que é de nosso conhecimento — não foi feita nomeação de advogado para o Tribunal Administrativo Federal, embora seja possível fazê-lo. Por último, há de ser referido que o Governo procura atender, nas nomeações de juizes para as mais altas côrtes do país, a pessoas originárias de todos os Estados da Federação.

24. Para administrar e tratar dos assuntos técnicos do Tribunal, estão à sua disposição, como funcionários, 1 conselheiro superior do Govêrno, 1 conselheiro oficial, 2 inspetores superiores do Govêrno, 2 secretários-chefes do Govêrno, 2 chefes-de-guarda, 12 guardas superiores e 55 funcionários (na maioria escriturários); 2 funcionários do chamado “serviço superior”, 1 do serviço médio e 1 empregado são lotados em cada uma das câmaras.

A administração da Biblioteca do Tribunal, que conta cerca de 120.000 volumes, é exercida por um funcionário do serviço su-

perior (conselheiro superior do Govêrno e, simultaneamente, jurista e bibliotecário formado), e mais 11 auxiliares. Faz parte da Biblioteca um fichário que contém tôdas as decisões do Tribunal, classificadas por ordem alfabética e por assunto, e que contém também, referências à literatura pertinente.

25. Conforme o artigo 35 da Lei Orgânica da Justiça Administrativa, ainda existe no Tribunal um setor do Ministério Público Federal, que é dirigido por um Procurador Chefe e conta com um Procurador e 9 funcionários de serviços especializados, além de 12 outros servidores.

Cabe a êsse órgão do Ministério Público, para a “defesa do interesse público”, participar de todos os processos em curso no Tribunal Administrativo, perante o qual expressará o ponto de vista do Govêrno Federal.

26. São órgãos deliberantes do Tribunal Administrativo:

- a) o Presidente e a Presidência (*Präsidium*);
- b) o Conselho da Presidência (*Präsidialrat*);
- c) o Conselho de Juizes (*Richterrat*);
- d) as turmas isoladas;
- e) a Grande Turma (*der Grosse Senat*).

Não se previu a instituição de reunião plenária como órgão deliberante dessa Côrte de Justiça.

27. O Presidente representa o Tribunal, e é o chefe de serviço de seus pares, como de todos os servidores da repartição judiciária. É êle quem nomeia e promove os membros do serviço inferior e médio. Cabe-lhe ainda dirigir as reuniões do *Präsidium*, do Conselho da Presidência e da Grande Turma. Também cabe ao Presidente dirigir a reunião de juizes que, ao início de cada ano forense, organiza o plano dos trabalhos do Tribunal para todo o exercício, na forma do estabelecido nos artigos 7.º e 10 da Lei Orgânica. Nos seus impedimentos o Presidente será substituído pelo presidente de turma mais antigo; não se cogitou da criação de cargo para substituto permanente, tal como se fêz nos outros tribunais federais superiores.

28. O *Präsidium* é integrado pelo Presidente do Tribunal, pelos presidentes de turma e pelos dois juizes mais antigos em

exercício. Cabe ao *Präsidium* determinar anualmente a distribuição dos trabalhos e dos juizes entre as 8 turmas do Tribunal e a composição da Grande Turma.

29. O Conselho da Presidência é integrado pelo Presidente do Tribunal, por um seu representante permanente, por 2 membros eleitos por 4 anos pelo *Präsidium*, dentre seus integrantes, e por mais 3 juizes do Tribunal eleitos também por 4 anos, pelos seus pares. Esse Conselho deve participar de qualquer nomeação ou escolha de juiz, segundo o artigo 55 da Lei da Magistratura Federal.

30. O Conselho de Juizes se compõe de 3 membros eleitos para mandato de 4 anos, pelos juizes do Tribunal. Segundo o artigo 52 da Lei da Magistratura, combinado com o artigo 55 e seguintes da Lei da Representação do Pessoal, de 5 de agosto de 1955, cabe a este Conselho a tarefa de colaborar no desenvolvimento dos serviços internos.

31. As várias turmas em que se distribuem os juizes do Tribunal, são, realmente as peças principais dessa Alta Corte. O seu número, do mesmo modo que o número de seus integrantes (ordinariamente de cinco membros), e até as tarefas judiciárias que hajam de desempenhar, são objeto dos planos de trabalho organizado — como já referimos — ao início de cada ano Judiciário.

32. Quanto à Grande Turma — cuja composição em nada permite equipará-la às Câmaras Reunidas de nossos Tribunais de Justiça — ela é composta de 7 juizes (o Presidente do Tribunal e 6 outros magistrados, designados pela Presidência) e, eventualmente, por outros juizes que sejam convocados: os seus juizes designados na forma apontada dispõem de mandato de dois anos.

Cabe à Grande Turma deliberar sobre as divergências que ocorram entre os julgados das várias turmas do Tribunal e cuidar do aprimoramento do direito editado pelo mesmo. — Entretanto, desde que os desencontros nas decisões das turmas são, de ordinário, por elas próprias ajustados, ocorre serem muito raras as asentadas da Grande Turma que, por demais, só se reúne mediante prévia convocação.

33. Já que anteriormente, no curso deste trabalho, fizemos referência ao número de processos que habitualmente transitam

pelo Tribunal focalizado, desenvolvamos melhor o que tange à matéria. Conforme estatísticas de 1967, as últimas disponíveis por nós, foi a seguinte a natureza dos processos chegados ao órgão superior da Justiça Administrativa: a) recursos de cassação oriundos dos tribunais administrativos superiores dos Estados-membros — 1.000; b) recursos oriundos de órgãos judiciários de 1.<sup>a</sup> instância — 1.000; c) recursos dirigidos ao Tribunal Federal contra o indeferimento de pedidos de revisão nos tribunais estaduais e nos órgãos de 1.<sup>a</sup> instância — 700. Observação interessante de ser registrada, diz respeito à fonte jurisdicional de origem dos processos: assim, constata-se que cerca de 20% de todos os acórdãos dos Tribunais estaduais de segunda instância foram objeto de cassação, enquanto que apenas 10% dos decisórios de primeira instância ensejaram a providência recursal.

Em relação à espécie de controvérsia que terá ensejado o pedido de cassação, cerca de 75% dos processos oriundos dos tribunais de segunda instância relacionavam-se com questões de mérito e 25% com questões processuais; nas revisões que — pelo regime do salto (*Sprungrevision*) — vieram de órgãos judiciários de 1.<sup>a</sup> instância, para cada 4 em que se discutiu questão de mérito, houve 3 em que se discutiu questão processual.

Outra observação digna de nota diz respeito ao resultado dos recursos de revisão, conforme os processos tenham vindo diretamente da Justiça de 1.<sup>a</sup> instância ou dos tribunais de segunda instância: no primeiro caso, a relação dos recursos providos com os recursos mal sucedidos foi de 3 para 2; já nos recursos apresentados contra as decisões dos tribunais estaduais superiores, a proporção foi de 4 (provimentos negados) contra 3 (provimentos deferidos).

Infelizmente não se dispõe de elementos estatísticos para o levantamento da proporção entre as vitórias e as derrotas das autoridades administrativas, nos pleitos em que se engajaram contra os administrados: todavia, segundo informações colhidas no próprio Tribunal Administrativo Federal, parece que, no cômputo geral, a Administração leva a pior, na luta judiciária contra os cidadãos.

Outros elementos estatísticos: dentre os 2.105 recursos julgados pelo Tribunal Federal, em 1966, os que giravam em torno de direitos relacionados com a reparação de danos resultantes da guerra foram os mais numerosos (622); em segundo lugar estive-

ram os recursos pertinentes aos direitos de funcionários públicos, civis ou militares (340); e em terceiro lugar ficaram colocadas as questões de direito de propriedade imobiliária, inclusive as relacionadas com o remembramento agrário (272).

34. A execução das sentenças do Tribunal Administrativo Federal, como a execução do decisório dos demais órgãos da justiça administrativa, na Alemanha ocidental, não apresenta nenhuma peculiaridade, pois, de ordinário, ela obedece ao prescrito no Código de Processo Civil em seu Livro VIII; apenas quando se trata de execução contra a Administração Pública algumas regras particulares hão de ser obedecidas, e são aquelas que se acham inscritas no artigo 170 e seguintes da Lei Orgânica da Justiça Administrativa.

Deve ser, porém, esclarecido, que a execução de decisões da Justiça Administrativa, mesmo que elas correspondam a acórdãos do Tribunal Administrativo Federal, restringem-se — não sendo admissível nenhuma extensão compulsória — ao contido nos pleitos dirimidos.

## PROTEÇÃO PENAL DA ECONOMIA POPULAR NO BRASIL

ROBERTO LYRA

Professor titular da Universidade  
do Estado da Guanabara

1. *Antecedentes*. 2. *Economia Popular*. 3. *Voto do Brasil no II Congresso Latino-Americano de Criminologia* (Santiago, 1941). 4. *Júri de Economia Popular*. 5. *Evolução legislativa*.

1. *Antecedentes*. As Ordenações Filipinas (Livro V) puniam a usura com a pena de dois anos de degredo na África, dobrada na reincidência.

Pelo art. 223 do Código Penal de 1890 constituía crime “comerciar os governadores e comandantes de armas dos Estados, os magistrados, os oficiais da fazenda dentro dos distritos em que exercessem as suas funções, os oficiais militares do mar e terra, salvo si forem reformados, e os dos corpos policiais”. Mas a segunda parte daquele dispositivo determinava: “*Na proibição deste artigo não se compreende a faculdade de dar dinheiro a juro ou a prêmio, contanto que as pessoas nêle referidas não façam do exercício desta faculdade profissão habitual de comércio...*”

O artigo 340, § 3.º, ainda do Código Penal de 1890, dispunha: “Incorrerão nas penas de prisão celular por um a quatro anos e multa de 100\$000 a 500\$000: 3.º — Os administradores que, por qualquer artifício, promoverem falsas cotações das ações”.

O Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933, que definiu o crime de usura, foi a primeira tentativa para remediar com sanções penais a ineficácia das sanções civis, administrativas, fiscais contra a usura.