



Uma justiça administrativa no Brasil

Administrative Justice in Brazil

VITOR LEVI BARBOZA SILVA

Doutorando e Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Especialista em Direito Público pelo Damásio. Especialista em Gestão Pública pela UCDB. Administrador. Advogado. Auditor do Tribunal de Contas da União (TCU).

PAULO CAVICHIOLI CARMONA

Pós-doutor pela Università del Salento, Lecce, Itália. Doutor e Mestre em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP. Professor Titular de Direito Administrativo e Urbanístico do Programa de Mestrado/Doutorado de Direito e Políticas Públicas e do Mestrado de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT).

SANDRO LÚCIO DEZAN

Doutor em Direito, pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Doutor em Ciências Jurídicas Públicas, pela Escola de Direito da Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal. Mestre e Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Professor Titular de Direito Administrativo do Programa de Mestrado/Doutorado de Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Delegado de Polícia Federal (DPF).

RESUMO

O artigo analisa o desenvolvimento da Justiça Administrativa brasileira, com origem na flexibilização do sistema de controle judicial formalmente adotado, o sistema de jurisdição una, monopólio da jurisdição ou modelo inglês. Ao adotar técnicas administrativas-gerenciais, como a descentralização, a delegação e a regulação, a estrutura Estatal permitiu que, em paralelo com o Poder Judiciário, outras instituições detivessem suas próprias jurisdições, em suas respectivas áreas de atuação. Ao comparar o Tribunal de Contas da União (TCU) com o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), é possível identificar que todos possuem uma jurisdição baseada em suas respectivas expertises técnico-jurídicas e detêm a prerrogativa de decidir definitivamente em suas respectivas áreas. Trata-se da figura da coisa julgada formal ou coisa julgada administrativa. As premissas para esse movimento são o princípio da deferência (respeito) e o princípio da dualidade da jurisdição administrativa. Ao estudar a doutrina clássica das espécies de Justiça Administrativa, é possível verificar que também



se classifica como sistema de Justiça Administrativa eventual estrutura estatal em que as decisões definitivas acerca de questões técnico-jurídicas sejam tomadas por instituições não necessariamente vinculadas ao Poder Judiciário. Assim, identificou-se que o Brasil vive no modelo de sistema de controle judicial de transição, isto é, no modelo judiciarista ou quase-judicialista, cuja principal característica é a existência de instituições a par do organismo dos tribunais que exercem suas decisões com independência e definitude, mesmo que eventualmente sem força executiva.

Palavras-chave: Justiça Administrativa. Contencioso administrativo. Modelo francês. Coisa julgada formal. Princípio da deferência. Princípio da dualidade de jurisdição. Modelo judiciarista ou quase-judicialista.

ABSTRACT

The article analyzes the development of Brazilian Administrative Justice, originating from the flexibilization of the formally adopted judicial control system, the unified jurisdiction system, jurisdictional monopoly or the English model. By adopting administrative-managerial techniques, such as decentralization, delegation and regulation, the State structure allowed, in parallel with the Judiciary Power, other institutions to hold their own jurisdictions, in their respective areas of action. By comparing the Federal Court of Accounts with the Administrative Council for Tax Appeals and the Administrative Council for Economic Defense, it is possible to identify that they all have a jurisdiction based on their respective technical-legal expertise and hold the prerogative to decide definitively in their respective areas. It is the figure of formal *res judicata* or administrative *res judicata*. The premises for this movement are the principle of deference (respect) and the principle of duality of administrative jurisdiction. When studying the classical doctrine of types of Administrative Justice, it is possible to verify that an eventual state structure in which definitive decisions on technical-legal issues are taken by institutions not necessarily linked to the Judiciary Branch is also classified as an Administrative Justice system. Thus, it was identified that Brazil lives in the model of transitional judicial control system, that is, in the judiciary or quasi-judicialist model, whose main characteristic is the existence of institutions alongside the body of courts that exercise their decisions independently and definiteness, even if eventually without executive force.

Keywords: Administrative Justice. Administrative litigation. French model. Thing deemed formal. Principle of deference. Principle of dual jurisdiction. Judiciary or quasi-judicialist model.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública está sujeita a diversos tipos de controles: político, administrativo, social etc. Há também o controle judicial, sendo as suas espécies mais conhecidas pela doutrina: (i) o sistema de dupla jurisdição, jurisdição administrativa, contencioso administrativo ou modelo francês; e (ii) o sistema de jurisdição una, monopólio da jurisdição, sistema judicial ordinário ou modelo inglês.



O sistema de dupla jurisdição, também conhecido como de sistema da jurisdição administrativa ou sistema francês, caracteriza-se pelo fato de que, ao lado da Justiça do Poder Judiciário, o ordenamento contempla uma Justiça Administrativa¹.

Enquanto que o sistema de monopólio da jurisdição, conhecido também como sistema de jurisdição una ou modelo inglês, é aquele que todos os tipos de litígios ou disputas, privadas ou públicas, estão sujeitos única e exclusivamente a uma jurisdição, à Justiça Comum².

Assim como na Argentina e nos Estados Unidos da América, o Brasil também adota o modelo de monopólio da jurisdição, quando a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê, em seu art. 5º, inciso XXXV, o princípio da inafastabilidade do controle judicial ou princípio da supremacia judicial ou simplesmente princípio da inafastabilidade da jurisdição, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”³.

Defendendo que o princípio da inafastabilidade da jurisdição ou supremacia judicial é a principal garantia dos direitos subjetivos, Alexandre de Moraes destaca:

O Poder Judiciário, desde que haja plausibilidade de ameaça ao direito, é obrigado a efetivar o pedido de prestação judicial requerido pela parte de forma regular, pois a indeclinabilidade da prestação judicial é princípio básico que rege a jurisdição, uma vez que a toda violação de um direito responde uma ação correlativa, independentemente de lei especial que a outorgue⁴.

Considerando os desafios de atendimento satisfatório dos direitos fundamentais e sociais à população, bem como o frequente aumento da demanda de direitos, os Estados desenvolveram mecanismos em prol da eficiência pública, dentre os quais a descentralização, delegação e a regulação, destarte, houve o surgimento de diversas instituições, órgãos e entidades responsáveis pela administração, gerenciamento, fiscalização, regulação e solução de conflitos no âmbito dessas novas frentes.

1 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 569-570.

2 MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 198-200.

3 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

4 MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais. Teoria Geral. Comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil. Doutrina e Jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Atlas S.A., 1998, p. 197.



No Brasil, paralelamente ao Poder Judiciário, há diversas instituições, como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), cujas decisões em suas respectivas áreas, em tese, não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, no aspecto material.

Portanto, a despeito de o Brasil adotar formalmente o sistema de monopólio da jurisdição (modelo inglês), percebe-se que, em algumas áreas específicas (contas públicas, questões tributárias e de defesa econômica), há outras instituições que exercem uma espécie de jurisdição própria, inclusive com poder de decisão final de mérito, instituto conhecido como coisa julgada formal ou administrativa.

Assim, com base na doutrina clássica das espécies de Justiça Administrativa, ao identificar características desta no sistema de controle judicial brasileiro, é razoável apontar que, no Brasil, há um movimento de flexibilização da jurisdição una ou modelo inglês (monopólio da jurisdição), abrindo espaço para o desenvolvimento do contencioso administrativo ou Justiça Administrativa.

2. A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA

Antes de adentrar na Justiça Administrativa, entende-se por “oportuno” a apresentação de considerações acerca da jurisdição, do conceito e da evolução do Direito Administrativo, bem como do serviço público.

Sobre jurisdição, é pertinente a consideração de Humberto Dalla Bernardina de Pinho:

Palavra que vem do latim *jurisdictio* (que etimologicamente significa dizer o direito), a **jurisdição** tem como fim último a pacificação social e consiste em um poder e dever do Estado, pois se, por um lado, corresponde a uma manifestação do poder soberano do Estado, impondo suas decisões de forma imperativa aos particulares, por outro, corresponde a um dever que o Estado assume de dirimir qualquer conflito que lhe venha a ser apresentado⁵. (grifei)

Fredie Didier Jr. entende que a jurisdição é a função atribuída a terceiro imparcial de realizar o Direito de modo imperativo e criativo, reconhecendo, efetivando e protegendo situações jurídicas concretamente deduzidas, em decisão insuscetível de controle externo e com aptidão para tornar-se indiscutível⁶.

Partindo para o Direito Administrativo, segundo Hely Lopes Meirelles, essa área da ciência jurídica representa “o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os

5 PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Manual de direito processual civil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 54.

6 DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento I**. 17. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015, p. 153.



agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”⁷.

Citando Laferrière e Otto Mayer, Diógenes Gasparini defende o seguinte conceito de Direito Administrativo: “conjunto de regras jurídicas que disciplinam o relacionamento da Administração Pública com os administrados”⁸.

Já Fernanda Marinela ensina que “O Direito Administrativo pode ser conceituado, em sentido amplo, como um ramo do Direito Público Interno que tem como objeto a busca pelo bem da coletividade e pelo interesse público”⁹.

Sobre a evolução histórica do Direito Administrativo, rememorando a teoria da separação dos Poderes desenvolvida por Montesquieu, Hely Lopes Meirelles pontua:

O impulso decisivo para a formação do Direito Administrativo foi dado pela teoria da separação dos Poderes desenvolvida por Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, 1748, e acolhida universalmente pelos Estados de Direito. Até então, o absolutismo reinante e o enfeixamento de todos os poderes governamentais nas mãos do Soberano não permitiam o desenvolvimento de quaisquer teorias que visassem a reconhecer direitos aos súditos, em oposição às ordens do Príncipe. Dominava a vontade onipotente do Monarca, cristalizada na máxima romana “*quod principi placuit legis habet vigorem*”, e subsequentemente na expressão egocentrista de Luís XIV: “*L'État c'est moi*”. Na França, após a Revolução (1789), a tripartição das funções do Estado em executivas, legislativas e judiciais veio ensejar a especialização das atividades do governo e dar independência aos órgãos incumbidos de realizá-las. Daí surgiu a necessidade de julgamento dos atos da Administração ativa, o que inicialmente ficou a cargo dos Parlamentos, mas posteriormente reconheceu-se a conveniência de se desligar as atribuições políticas das judiciais. Num estágio subsequente foram criados, a par dos tribunais judiciais, os tribunais administrativos. Surgiu, assim, a Justiça Administrativa, e, como corolário lógico, se foi estruturando um Direito específico da Administração e dos administrados para as suas relações recíprocas. Era o advento do Direito Administrativo¹⁰.

7 MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 42.

8 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 66.

9 MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 2.

10 MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 54-55.



Também apontando a separação dos poderes como pressuposto para o surgimento do Direito Administrativo, Odete Medauar defende que o Direito Administrativo surgiu a partir de 1789 (Revolução Francesa), com o Estado Liberal de Direito, no qual agentes são vinculados, em relação aos administrados, por norma obrigatória e sancionada jurisdicionalmente¹¹.

Já sobre os serviços públicos, Gaston Jèze desenvolve a ideia de que o serviço público possui conexão com uma determinada satisfação de uma necessidade de interesse geral, por meio de procedimentos administrativos previamente definidos¹².

De forma mais analítica, Maria Sylvia di Pietro vincula o serviço público à atividade predominantemente pública, conforme ensina em sua obra:

Serviço público é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, **sob regime jurídico predominantemente público**. Abrange atividades que, por sua essencialidade ou relevância para a coletividade, foram assumidas pelo Estado, com ou sem exclusividade. A própria Constituição Federal é farta em exemplos de serviços públicos, em especial os previstos no artigo 21 com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 8/95: serviço postal e correio aéreo nacional (inciso X), serviços de telecomunicações (inciso XI), serviços e instalações de energia elétrica e aproveitamento energético, radiodifusão, navegação aérea, aeroespacial, transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros em fronteiras nacionais ou que transponham os limites de Estado ou Território, transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, serviços de portos marítimos, fluviais e lacustres (inciso XII); serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional (inciso XV); serviços nucleares (inciso XXIII). E ainda os serviços sociais do Estado, como saúde, educação, assistência social, previdência social, cultura, entre outros¹³. (grifei)

Feitas essas considerações, adentra-se no estudo da Justiça Administrativa.

Em termos gerais, a Justiça Administrativa pode ser conceituada como um sistema de mecanismos e de formas ou processos destinados à resolução judicial das controvérsias nascidas de relações jurídicas administrativas¹⁴.

11 MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 13-28.

12 JÈZE, Gaston. **Principios generales del derecho administrativo**: la técnica jurídica del derecho público francés. Tomo I. Buenos Aires: Depalma, 1948, p. 5-27.

13 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 191-192.

14 VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **A justiça administrativa**. 12. ed. Lisboa: Almedina, 2012, p. 7.



Discorrendo acerca do sistema francês de jurisdição ou contencioso administrativo, José dos Santos Carvalho Filho destaca:

A expressão **contencioso administrativo** tem dois sentidos. Um deles é a denominação dada ao sistema da dualidade de jurisdição. O outro significa qualquer tipo de conflito que tramite na via administrativa. Ou seja, mesmo nos países que não adotam o sistema em foco, existe o contencioso administrativo neste último sentido, porque em todos os lugares é permitido que o indivíduo reclame da Administração junto a seus próprios órgãos. Os recursos de reclamação e de representação, por exemplo, formam um contencioso administrativo, porque tramita na via administrativa. O **sistema do contencioso administrativo**, também denominado de **sistema da dualidade de jurisdição** ou **sistema francês**, se caracteriza pelo fato de que, ao lado da Justiça do Poder Judiciário, o ordenamento contempla uma Justiça Administrativa. Esse sistema, adotado pela França e pela Itália, entre outros países sobretudo europeus, apresenta juízes e tribunais pertencentes a Poderes diversos do Estado. Em ambas as Justanças, as decisões proferidas ganham o revestimento da res iudicata, de modo que a causa decidida numa delas não mais pode ser reapreciada pela outra. É desse aspecto que advém a denominação de sistema de dualidade de jurisdição: a jurisdição é dual na medida em que a função jurisdicional é exercida naturalmente por duas estruturas orgânicas independentes – a Justiça Judiciária e a Justiça Administrativa. A Justiça Administrativa tem jurisdição e competência sobre alguns litígios específicos. Nunca serão, todavia, litígios somente entre particulares; nos conflitos, uma das partes é necessariamente o Poder Público¹⁵. (grifei)

Em sua obra, José Carlos Vieira de Andrade relata que, em um primeiro momento, a Justiça Administrativa nasceu voltada à proteção das garantias dos particulares, sobretudo das atuações ilegítimas da Administração. Na época de seu surgimento, tinha-se a ideia de que a administração centralizada era inimiga potencial das liberdades. Posteriormente, especialmente com o desenvolvimento de pluralidade de administrações (descentralização, desconcentração, delegações, privatizações, independência orgânica etc.), a Justiça Administrativa abarcou os litígios intra e inter administrativos¹⁶.

Há diversos países que adotam a Justiça Administrativa: Alemanha, Espanha, França, Itália e Portugal.

No artigo “O processo administrativo: aspectos gerais e experiências nacionais e internacionais”, os autores Vitor Levi e Paulo Carmona tratam do modelo adotado na França:

15 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 569-570.

16 VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **A justiça administrativa**. 12. ed. Lisboa: Almedina, 2012, p. 7.



A França apresenta um modelo único de jurisdição bi-partida. O sistema judiciário francês é dividido em **justiça administrativa** e **justiça judicial**. A jurisdição administrativa exerce, na França, duas funções distintas: atua como uma jurisdição propriamente dita, conhecendo e julgando as causas que envolvam questões administrativas e como consultora jurídica do Governo e da Administração. Para o Direito Francês, os procedimentos perante a Administração são chamados de “*procédure administrative non contentieuse*”. O *contentieux administratif* não abrange o procedimento perante a Administração, envolve apenas as ações judiciais tendo por objeto algum ato característico do exercício de prerrogativas de potestade pública, que os franceses chamam de “*procès administratif*”. Então, a decisão tomada no bojo do *procédure administrative non contentieuse* é de natureza administrativa (autoridade de coisa decidida) e não transita em julgado. Diferentemente, a decisão proferida na competência do *procès administratif*, em que as partes litigam em igualdade de condições, possui natureza jurisdicional e é revestida de autoridade de coisa julgada¹⁷. (grifei)

Já no âmbito da Itália, Rogério Tadeu Romano faz a ressalva que a Justiça Administrativa italiana possui peculiaridades em sua limitação de apreciar vícios jurídicos do ato impugnado:

Na Itália, após a Lei de 20 de março de 1865, que aboliu o Contencioso Administrativo, a defesa se faz por diversos órgãos, que podem ser qualificados como da Justiça Comum e da Justiça Administrativa. À primeira pertencem os juízes e tribunais ordinários; à segunda, o Conselho de Estado, as Juntas Provinciais Administrativas e inúmeros órgãos menores da jurisdição especial. (...) A jurisdição administrativa dispõe de meios adequados para conferir efetividade a seus provimentos. O juiz ou irá se substituir à Administração Pública e constituirá a situação que esta devia ter posto em prática ou expedirá ordens à Administração Pública e, se preciso, nomeará um comissário que atuará no lugar do administrador renitente. Em caso de descumprimento da ordem o juiz poderá denunciar o funcionário transgressor ao procurador-geral da *Corte dei Conti*, para propositura de ação de responsabilidade. A multa diária, em favor do credor, já estava prevista no Projeto Carnelutti (1926), anterior ao CPC italiano de 1942. Na Justiça Administrativa, especialmente no Conselho de Estado, há uma jurisdição limitada quando o órgão somente pode apreciar os vícios jurídicos do ato impugnado, no que se chama de jurisdição de legitimidade; e jurisdição plena, ou de mérito, quando o exame abrange ainda os vícios administrativos do ato. (...) **Assim a Justiça Administrativa limita-se a pronunciar sentença constitutiva não podendo pronunciar sentença condenatória**. Poderá a Justiça Administrativa italiana, em alguns casos,

17 SILVA, Vitor Levi Barboza; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **O processo administrativo: aspectos gerais e experiências nacionais e internacionais**. Revista Juris Plenum Direito Administrativo, Caxias do Sul, RS, Ano V, n. 20, p. 119-142, out./dez. 2018.



proferir decisões meramente declaratórias. De toda sorte, não pode a Justiça Administrativa se pronunciar com relação a atos meramente abstratos como lei formal, decreto-lei e ainda decreto-legislativo¹⁸. (grifei)

Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa de 1976 prevê, inclusive, a existência de um Supremo Tribunal Administrativo. Tal previsão está contida em seu art. 209:

1. Além do Tribunal Constitucional, existem as seguintes categorias de tribunais: a) O Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais judiciais de primeira e de segunda instância; b) O Supremo Tribunal Administrativo e os demais tribunais administrativos e fiscais; c) O Tribunal de Contas”. Adiante, no art. 212 do mesmo diploma, é delimitada a competência da Justiça Administrativa portuguesa: “3. Compete aos tribunais administrativos e fiscais o julgamento das ações e recursos contenciosos que tenham por objeto dirimir os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais¹⁹.”

Tendo em vista as peculiaridades dos sistemas jurídicos de cada nação, é cabível entender que, mesmo adotando o modelo de Jurisdição Administrativa, há especificidades de acordo com a cultura e o desenvolvimento jurídico dos respectivos países.

Em sua obra, José Carlos Vieira de Andrade aborda os principais modelos históricos de justiça administrativa. Em síntese, o autor discorre sobre os modelos objetivistas e subjetivistas; organizativos; e processuais (ou operativos). Abaixo, segue uma pequena síntese dos principais pontos apresentados pelo autor:

Modelos objetivistas e subjetivistas

a) Objetivistas (modelo francês): a função do contencioso visa prioritariamente à defesa da legalidade, do interesse público e da tutela de direitos (particulares);

b) Subjetivistas (modelo alemão): os objetos são os atos e a verificação da legitimidade do exercício do poder administrativo.

Modelos organizativos

a) Modelo administrativista (administrador-juiz, autotutela, jurisdição reservada): decisão final dos litígios administrativos compete aos órgãos superiores da Administração (julgar a administração é ainda administrar).

18 ROMANO, Rogério Tadeu. **Apontamentos sobre o sistema constitucional italiano**. Jus, 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/71243/apontamentos-sobre-o-sistema-constitucional-italiano>>

19 PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 2/12/2020.



Modelo fortemente centralizado no governo e em que o contencioso administrativo era visto como instrumento de realização do interesse público;

b) Modelo judiciarista ou quase-judiciarista (jurisdição delegada ou transferida) [modelo de transição]: a resolução dos litígios relativos à Administração, por não ser substancialmente estranha à função jurisdicional, cabe a autoridades “judiciárias”, que são órgãos administrativos independentes, alheios à orgânica dos tribunais, apesar da sua nomenclatura de “tribunais administrativos”. Em regra, sem autoridade executiva;

c) Modelo judicialista (Tribunais integrados numa ordem judicial): a decisão das questões jurídicas administrativas cabe a tribunais integrados numa ordem judicial (julgar a administração é verdadeiramente julgar);

d) Modelo administrativista mitigado: consulta obrigatória a um órgão administrativo independente;

e) Modelo judicialista mitigado: força executiva inexistente ou limitada das sentenças dos Tribunais;

Modelos processuais (ou operativos)

a) Modelo francês (natureza objetivista, contencioso especial, Tribunais administrativos independentes): baseado na ideia de separação dos poderes (contencioso especial); há uma processualística própria no contencioso, formada por recursos, impugnações etc.; e possui uma natureza objetivista, exercendo a função de fiscalização da legalidade;

b) Modelo alemão (natureza subjetivista, Justiça administrativa, ações de jurisdição plena): jurisdicionalização total (material, processual e orgânica) do contencioso administrativo; desenvolvimento dos meios de ação de jurisdição plena (anulatórias, declaratórias, condenatórias etc.); e possui uma natureza subjetivista, focado na fiscalização judicial da atividade administrativa²⁰;

Refletindo acerca do estudo, sobretudo sobre os modelos organizativos, é possível constatar que há uma gama de variáveis caracterizadoras do modelo de Justiça Administrativa que, conforme o ideal de contencioso administrativo se desenvolve, o controle judicial estatal perpassa, em sequência ou não, pelos modelos administrativistas, judiciarista ou quase-judiciarista e judicialista.

Assim, frente à diversidade de modelos e características, é possível rotular um sistema de controle judicial como de Justiça Administrativa mesmo quando as decisões das questões

20 VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **A justiça administrativa**. 12. ed. Lisboa: Almedina, 2012, p. 11-22.



jurídicas administrativas não cabem a tribunais integrados numa ordem judicial (julgar a administração é verdadeiramente julgar).

Em outras palavras, pode-se classificar determinado sistema de controle judicial como Justiça Administrativa ainda que não haja uma estrutura formal de tribunais administrativos, pois, para determinadas classificações clássicas, esse arranjo institucional é dispensável (modelo organizativo judiciarista ou quase-judicialista).

3. A FLEXIBILIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE JUDICIAL BRASILEIRO

Conforme o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”²¹, o Brasil adota o sistema de monopólio da jurisdição (modelo inglês).

De acordo com a visão clássica do modelo inglês, apenas o Poder Judiciário exerce a função jurisdicional e profere decisões com caráter permanente (coisa julgada material).

Acontece que, no Brasil, simultaneamente ao Poder Judiciário, há outras instituições públicas, como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que também possuem áreas de atuação específicas nas quais suas decisões devem ser respeitadas como definitivas, pelo menos no aspecto formal (coisa julgada formal ou administrativa).

Sobre a coisa julgada administrativa, Celso Antônio Bandeira de Mello assevera:

A coisa julgada administrativa é a situação sucessiva a algum ato administrativo em decorrência do qual a Administração fica impedida não só de retratar-se dele na esfera administrativa, mas também de questioná-lo judicialmente”, e continua: “assim, toda vez que a Administração decidir um dado assunto em última instância, de modo contencioso, ocorrerá a chamada “coisa julgada administrativa”²².

Assim, apesar de no Brasil se adotar o sistema de monopólio da jurisdição (modelo inglês) clássico, é possível identificar áreas específicas (contas públicas, questões tributárias e de defesa econômica), em que o sistema de controle judicial parece permitir certa flexibilização, norteado por princípios como o da deferência e dualidade da jurisdição administrativa.

21 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

22 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 427.



3.1 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União é o órgão constitucional responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. Dentre suas missões constitucionais (art. 71 da Constituição Federal de 1988), podem-se destacar as de: realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades sujeitas à sua jurisdição; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei; e assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

Ainda no âmbito constitucional, segundo o art. 73 da Carta Magna, o Tribunal, integrado por 9 Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 (competência privativa dos tribunais do judiciário). Nessa perspectiva, de acordo com o art. 4º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LO/TCU), o Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

Abordando o tema jurisdição do TCU, Jacoby Fernandes cita a exposição de Frederico Pardini a respeito da jurisdição especial dos Tribunais de Contas brasileiros, nos seguintes termos:

É claro que o conteúdo da jurisdição dos Tribunais do Poder Judiciário difere do conteúdo da jurisdição do Tribunal de Contas da União. O conteúdo da jurisdição do Tribunal de Contas, exercida com exclusividade, examina a legalidade, legitimidade e economicidade expressas pelos elementos e valores contidos na prestação ou na tomada de contas públicas; enquanto a jurisdição dos órgãos judicantes do Poder Judiciário, exercida, também, com exclusividade, examina a legalidade e, de certa forma, a moralidade relativas ao comportamento, direito e deveres das duas partes que compõem a relação processual²³.

Por conseguinte, o Tribunal de Contas da União pratica a sua jurisdição independentemente das demais instâncias, pois o Tribunal detém competências próprias e privativas, previstas explícita e diretamente pela Constituição Federal, inexistindo, assim, a priori, litispendência entre o processo do TCU e outro tratando sobre idêntica matéria no âmbito do Poder Judiciário.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 71, inciso II, prevê que compete ao Tribunal de Contas da União “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades

23 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil – vol. 3. – Jurisdição e Competência**. 4ª ed. rev. atual. e ampliada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 147.



instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”. Como já mencionado, refere-se à função julgante do TCU.

Na Lei Orgânica do TCU, versa-se mais detalhadamente sobre o assunto no Título II (Julgamento e Fiscalização), em que “[a]s contas dos administradores e responsáveis serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa” (art. 7º). “Nas tomadas ou prestações de contas a que alude este artigo, devem ser incluídos todos os recursos, orçamentários e extra-orçamentários, geridos ou não pela unidade ou entidade” (art. 7º, parágrafo único). Trata-se, pois, da função julgante da Corte de Contas Federal.

Assim, a função julgante ocorre quando o TCU julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, II, CF/88).

Acerca da função julgante dos Tribunais de Contas, Jacoby Fernandes ensina que esta garante a coisa julgada administrativa, que é a decisão na esfera administrativa da qual não cabe mais recursos. Contudo, mesmo irrecorrível, é passível de ser modificada, seja pelo princípio da autotutela da Administração (Súmula 473 do STF), seja pelo recurso ao Poder Judiciário²⁴.

A respeito do ponto, tendo em vista o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, Valdecir Fernandes Pascoal ressalta que o entendimento dominante é que não existe no Brasil o chamado contencioso administrativo, de sorte que as decisões administrativas dos Tribunais de Contas, enquanto atos administrativos, estão sujeitas ao controle jurisdicional²⁵.

Ainda sobre a função julgante do Tribunal, recentemente surgiram diversas jurisprudências reforçando a possibilidade de a Corte de Contas Federal julgar as contas de pessoas jurídicas privadas, ainda que não haja solidariedade com agentes públicos, inclusive com a possibilidade da desconsideração da pessoa jurídica.

Caso empresa privada cause dano ao erário, é possível ao TCU julgar suas contas irregulares e condená-la em débito, ainda que não haja solidariedade com agentes públicos. (Acórdão TCU 8.744/2016-2.C).

É juridicamente possível o TCU julgar as contas de pessoas jurídicas privadas responsáveis por danos cometidos ao erário, com base em interpretação sistemática das disposições dos arts. 70 e 71, inciso II, da Constituição

24 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 3ª ed. Fórum, Belo Horizonte, 2013, p. 178-179.

25 PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 8ª ed. Elsevier/Método, Rio de Janeiro, 2013, p. 76.



Federal c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992. (Acórdão TCU 8.017/2016-2.C).

O TCU pode julgar as contas de empresa contratada que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário (art. 71, inciso II, da Constituição Federal). (Acórdão TCU 1.523/2016-P).

O agente particular pode ser responsabilizado individualmente por danos causados ao erário, independentemente de ter sido comprovada a sua atuação em conjunto com agente da Administração Pública. (Acórdão TCU 1.160/2016-P).

No exercício de suas competências constitucionais, o TCU pode desconsiderar a personalidade jurídica para atingir os verdadeiros responsáveis pelos atos tidos como irregulares. A desconsideração da personalidade jurídica não é atividade privativa do Poder Judiciário. (Acórdão TCU 5.764/2015-1.C).

Havendo abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, o TCU aplica a teoria da desconsideração da personalidade jurídica para responsabilizar os sócios da empresa contratada pelo dano causado ao erário, com fundamento no art. 50 do Código Civil. (Acórdão TCU 4.481/2015-1.C).

No âmbito do julgamento das contas, é consenso que a independência das instâncias só não prevalece quando a decisão judicial que declara a inexistência do fato ou nega sua autoria é proferida em ação de natureza criminal. Isto é, a absolvição penal afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante o TCU apenas quando declarar a inexistência do fato ou da autoria imputada. Se a absolvição penal for por falta de provas ou ausência de dolo, tal responsabilidade do gestor não é excluída. Tratando-se de ação civil, prevalece a regra geral, que é a incomunicabilidade das instâncias civil, penal e administrativa.

De outro modo, o princípio da independência das instâncias permite ao TCU apreciar, de forma plena, a boa e regular gestão dos recursos públicos federais, mesmo nos casos em que as irregularidades também estejam sendo apuradas em outras instâncias administrativas ou judiciais. O juízo administrativo só se vincula ao penal quando neste último é afirmada, categoricamente, a inexistência do fato ou que o acusado não foi o autor do ilícito.

3.2 CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS (CARF)

Segundo a Lei 11.941, de 2009 c/c o art. 1º da Portaria MF 153, de 2018, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) é o órgão colegiado, paritário, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, que tem por finalidade julgar recursos de ofício e voluntário de decisão de 1ª (primeira) instância, bem como os recursos de natureza especial, que versem



sobre a aplicação da legislação referente a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Portanto, no sistema tributário nacional, o CARF é o órgão de última instância e suas decisões finais, em tese, fazem coisa julgada formal, isto é, não são passíveis de recursos.

Explicando o cenário, Bianca Ramos Xavier argumenta que, no CARF, verifica-se a atuação da chamada administração judicante, ao contrário da administração ativa. Segundo a autora, na administração ativa, a exemplo da fiscalização, a atuação está focada na aplicação concreta da lei, na aplicação da lei ao caso concreto (subsunção), precipuamente formando as relações jurídicas; sua atuação não é aplicar a justiça, isto é, trata-se de atuação funcional vinculada aos termos da lei. Diferentemente na administração judicante, o objetivo é solucionar controvérsias decorrentes da relação entre Fisco e contribuinte. Na administração ativa, prevalece o interesse público, e, na administração judicante, o interesse é a ordem jurídica, no sentido de se restabelecer situação em que a ação da administração pública tenha atingido direitos dos contribuintes²⁶.

Porém, considerando que o Brasil adota o sistema de controle judicial uno ou modelo inglês, após acalorada discussão judicial, orientando essa administração judicante no âmbito tributário, o Parecer PGFN/CRJ 1.087, de 2004, reconheceu a possibilidade referente ao questionamento judicial no âmbito do processo administrativo federal, em algumas hipóteses (legalidade, juridicidade e erro de fato), conforme excerto abaixo:

Despacho: Aprovo o Parecer PGFN/CRJ N° 1087 /2004, de 19 de julho de 2004, pelo qual ficou esclarecido que: **1) existe, sim, a possibilidade jurídica de as decisões do Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda, que lesarem o patrimônio público, serem submetidas ao crivo do Poder Judiciário, pela Administração Pública, quanto à sua legalidade, juridicidade, ou diante de erro de fato.** 2) podem ser intentadas: ação de conhecimento, mandado de segurança, ação civil pública ou ação popular. 3) a ação de rito ordinário e o mandado de segurança podem ser propostos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio de sua Unidade do foro da ação; a ação civil pública pode ser proposta pelo órgão competente; já a ação popular somente pode ser proposta por cidadão, nos termos da Constituição Federal.

Percebe-se, em vista disso, que, embora prevaleça o modelo inglês no sistema de controle judicial brasileiro, o CARF possui a prerrogativa de coisa julgada formal em questões de direito tributário, isto é, em tese, apenas decisões quanto à sua legalidade, juridicidade ou erro de fato podem ser consideradas em apreciações judiciais.

26 XAVIER, Bianca Ramos. **O Controle Judicial das Decisões Proferidas pelo Carf favoráveis ao contribuinte.** 2016. 203 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, p. 54.



James Marins comenta acerca da questão da relevância do contencioso administrativo tributário. Para o autor, o excesso de normas e a complexidade do tema são algumas das razões que justificam um tratamento diferenciado da matéria:

A importância do contencioso administrativo e a necessidade de sistematização da forma como que irá ser travada a disputa sob determinado crédito tributário se justifica, do ponto de vista do direito material, em razão do excesso de normas jurídicas que acarretam em alta complexidade do sistema e possíveis diversidades de interpretação sobre a matéria tributável. Em razão, igualmente, de modelo assistemático e antinômico, eis que se soma à inflação legislativa o fato de tais normas serem antinômicas entre si, ou seja, as normas emitidas, muitas das vezes, não encontram amparo no ordenamento jurídico e acabam indo de encontro com os ditames legais das normas superiores a que estão submetidas. Excesso de inconstitucionalidades, uma vez que as antinomias normalmente ocorrem com o texto constitucional, dada a peculiaridade de nossa constituição tão extensa em matéria tributária²⁷.

Outro ponto que milita a favor de uma “jurisdição administrativa tributária” é o desenvolvimento da ideia do princípio da dualidade da jurisdição administrativa, que consistiria em constatar a necessidade de um contencioso administrativo ou uma Justiça Administrativa como modo de operacionalizar o aprimoramento da prestação jurisdicional estatal, possibilitando que o Estado atue de forma especializada e eficiente.

Por fim, Bianca Ramos Xavier ressalta que o fato de o CARF fazer parte da própria estrutura do Ministério da Fazenda termina por acarretar, na consciência popular, certo descrédito ao contencioso administrativo, pois as empresas e os particulares se posicionam com incredulidade diante da existência de imparcialidade no julgamento realizado pelo próprio ente que cobra tributo²⁸.

3.3 CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, que exerce, em todo o território nacional, as competências relativas à fiscalização da livre concorrência no mercado.

Segundo o art. 4º da Lei 12.529, de 2011, “O CADE é entidade judicante com jurisdição em todo o território nacional, que se constitui em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, com sede e foro no Distrito Federal, e competências previstas nesta Lei.”. A

27 MARINS, James. **Direito processual tributário brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 21.

28 XAVIER, Bianca Ramos. **O Controle Judicial das Decisões Proferidas pelo Carf favoráveis ao contribuinte**. 2016. 203 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, p. 55.



aludida autarquia é constituída por um Tribunal Administrativo, uma Superintendência e um Departamento de Estudos Econômicos (art. 5º). A função judicante do CADE é exercida por meio de seu Tribunal Administrativo:

Art. 6º O Tribunal Administrativo, órgão judicante, tem como membros um Presidente e seis Conselheiros escolhidos dentre cidadãos com mais de 30 (trinta) anos de idade, de notório saber jurídico ou econômico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal²⁹.

Em síntese, as competências do CADE giram em torno da fiscalização, do processamento e do julgamento acerca de infrações à ordem econômica, cujas decisões são definitivas administrativamente, operando-se, então, a coisa julgada formal ou administrativa.

Em decisão recente em sede de Recurso Extraordinário (RE 1.089.55/DF), cujo julgamento ocorreu em 28 de maio de 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que o Poder Judiciário não pode fazer a revisão judicial do mérito da decisão administrativa proferida pelo CADE.

No caso citado, o CADE instaurou uma investigação para apurar os indícios de que determinada empresa estaria fomentando a formação de cartel e estabelecendo barreiras à entrada de outras empresas no mesmo ramo de mercado, condutas que configurariam infração da ordem econômica.

Ao final do processo administrativo, o CADE entendeu que a empresa exerceu pressão em membros dos Poderes Executivo e Legislativo para que não fosse autorizada a entrada de um concorrente específico no mercado. Diante disso, o CADE aplicou à empresa penalidades previstas no art. 37 da Lei 12.529, de 2011.

Inconformada, a empresa punida ajuizou ação ordinária na Justiça Federal em face do CADE requerendo a anulação da decisão proferida no processo administrativo. Na ação, a empresa argumentou que teria realizado mero “*lobby*”, prática inapta a configurar infração à ordem econômica.

No julgamento, citando a expertise técnica do CADE e o princípio da deferência (respeito) ao mérito das decisões proferidas por órgãos eminentemente técnicos, o STF restabeleceu a decisão sancionadora do CADE proferida em processo administrativo:

O Poder Judiciário não pode fazer a revisão judicial do mérito da decisão administrativa proferida pelo CADE. A expertise técnica e a capacidade institucional do CADE em questões de regulação econômica exigem que o Poder Judiciário tenha uma postura deferente (postura de respeito) ao mérito das decisões proferidas pela Autarquia. A análise jurisdicional deve se limitar ao exame da legalidade ou abusividade do ato administrativo. O CADE é quem detém

29 BRASIL. Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm>. Acesso em: 2/12/2020.



competência legalmente outorgada para verificar se a conduta de agentes econômicos gera efetivo prejuízo à livre concorrência. As sanções antitruste, aplicadas pelo CADE por força de ilicitude da conduta empresarial, dependem das consequências ou repercussões negativas no mercado analisado, sendo certo que a identificação de tais efeitos anticompetitivos reclama acentuada expertise. STF. 1. Turma. RE 1.083.955/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28/5/2019 (Info 942/STF).

Assim, o STF entendeu que, quando for o caso, o controle jurisdicional deve limitar-se ao exame da legalidade ou abusividade dos atos administrativos.

Ainda na aludida decisão, ao frisar a necessidade de respeito ou dever de deferência do Judiciário às decisões administrativas adotadas por instituições com jurisdição técnica, o STF ressaltou como premissas: (i) a falta de conhecimento técnico e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados; e (ii) a possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa.

Percebe-se, portanto, mais um caso de flexibilização do sistema de controle judicial de jurisdição una ou modelo inglês adotado no Brasil.

4. CONCLUSÃO

O trabalho teve como meta averiguar eventual desenvolvimento de uma Justiça Administrativa brasileira, com origem na flexibilização do sistema de controle judicial formalmente adotado atualmente, o sistema de jurisdição una, monopólio da jurisdição, sistema judicial ordinário ou modelo inglês.

Preliminarmente, abordaram-se aspectos conceituais dos dois sistemas de controle judicial mais conhecidos: sistema de dupla jurisdição (modelo francês) e o sistema de jurisdição única (modelo inglês).

Após ponderar sobre a estratégia brasileira contemporânea de atendimento satisfatório dos direitos e demandas sociais, por meio de técnicas administrativo-gerenciais de descentralização, delegação, regulação, entre outras, identificou-se que, ao lado do Poder Judiciário brasileiro, há instituições cujas especificidades de suas atividades fizeram com que suas atuações fossem emergidas ou contempladas com uma jurisdição própria.

Nesse diapasão, a Constituição Federal de 1988 determinou que o Tribunal de Contas da União (TCU) possui jurisdição própria e privativa, cabendo a esse órgão o julgamento das contas públicas federais, em última instância. O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) também é a última instância federal no âmbito do sistema tributário nacional. E o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) também possui função judicante no seu campo de atuação, fiscalização da livre concorrência no mercado.



Ao comparar o TCU com o CARF e o CADE, é possível identificar que todos possuem uma jurisdição baseada em suas respectivas expertises técnico-jurídicas. Todas essas instituições detêm a prerrogativa de decidir definitivamente em suas respectivas áreas, e, em tese, o Poder Judiciário não pode rever o mérito dessas decisões. Trata-se da figura da coisa julgada formal ou coisa julgada administrativa.

Os principais argumentos em prol dessa autonomia são o princípio da deferência (respeito), frente ao reconhecimento da falta de capacidade técnica do Poder Judiciário e da expertise e primazia na interpretação de determinadas instituições, e o princípio da dualidade da jurisdição administrativa, que reconhece o contencioso administrativo como um sistema de maior especialização e eficiência na atuação estatal.

Dessa forma, embora formalmente o sistema de controle judicial adotado no Brasil seja o de monopólio da jurisdição (modelo inglês) clássico, constatou-se que há áreas específicas (contas públicas, questões tributárias e de defesa econômica) em que o sistema de controle judicial de jurisdição una permitiu certa flexibilização.

Ao estudar a doutrina clássica das espécies de Justiça Administrativa, é possível verificar que também se classifica como sistema de Justiça Administrativa eventual estrutura Estatal em que as decisões definitivas acerca de questões jurídicas-técnicas sejam tomadas por instituições não necessariamente vinculadas ao Poder Judiciário.

Conclui-se, portanto, que o Brasil vive em um modelo de sistema de controle judicial de transição, isto é, no modelo judiciarista ou quase-judicialista, cuja principal característica é a existência de instituições (TCU, CARF e CADE) a par do organismo dos tribunais judiciais, que exercem suas decisões com independência e definitude, ainda que eventualmente sem força executiva.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 2/12/2020.

BRASIL. Lei 11.941, de 27 de maio de 2009. **Conselho Administrativo de Recursos Fiscais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11941.htm>. Acesso em: 2/12/2020.

BRASIL. Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm>. Acesso em: 2/12/2020.

BRASIL. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 2/12/2020.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno, Resolução TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/regimentos-internos.htm>>. Acesso em: 2/12/2020.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 2/12/2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento I**. 17. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil – vol. 3. – Jurisdição e Competência**. 4. ed. rev. atual. e ampliada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 3. ed. Fórum, Belo Horizonte, 2013.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

JÈZE, Gaston. **Principios generales del derecho administrativo: la técnica jurídica del derecho público francés**. Tomo I. Buenos Aires: Depalma, 1948.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010.

MARINS, James. **Direito processual tributário brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.



MORAES, Alexandre de. Direitos Humanos Fundamentais. **Teoria Geral. Comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil. Doutrina e Jurisprudência.** 2. ed. São Paulo: Atlas S.A., 1998.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo.** 8 ed. Elsevier/Método, Rio de Janeiro, 2013.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Manual de direito processual civil contemporâneo.** 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

ROMANO, Rogério Tadeu. **Apontamentos sobre o sistema constitucional italiano.** Jus, 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/71243/apontamentos-sobre-o-sistema-constitucional-italiano>>. Acesso em: 2/12/2020.

SILVA, Vitor Levi Barboza; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **O processo administrativo: aspectos gerais e experiências nacionais e internacionais.** Revista Juris Plenum Direito Administrativo, Caxias do Sul, RS, Ano V, n. 20, p. 119-142, out./dez. 2018.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **A justiça administrativa.** 12. ed. Lisboa: Almedina, 2012.

XAVIER, Bianca Ramos. **O Controle Judicial das Decisões Proferidas pelo Carf favoráveis ao contribuinte.** 2016. 203 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

