

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

APRESENTAÇÃO

A Administração na República Federal da Alemanha
(traduzido, sob os auspícios do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, da Revista Internacional de Ciências Administrativas, nº 2 — 1959).

No seu número de fevereiro, publicou esta revista a tradução do resumo de cinco artigos sobre as tendências das ciências administrativas na Alemanha Ocidental, integrantes de uma série de nove artigos preparados para o XI Congresso Internacional de Ciências Administrativas, realizado em Wiesbaden, Alemanha, em setembro de 1959. Hoje, encontra aqui o leitor os resumos dos demais artigos de série.

Descentralização Administrativa

HANS PETERS

NA República Federal da Alemanha, a descentralização é um dos mais importantes princípios organizacionais da administração pública. Representa tudo aquilo que tende a transferir o poder de regulamentação administrativa das autoridades centrais para outros órgãos. Aplica-se de diferentes maneiras de um "Land" a outro, consoante as condições que prevalecem em cada um deles.

Todos os regimes totalitários tendem à centralização. Por outro lado, a democracia tende a uma descentralização tanto de sua administração pública como de seu direito administrativo.

Os acontecimentos políticos de 1806 e a publicação, dois anos mais tarde, do trabalho de von Stein, *Preussische Städteordnung* — criaram uma barreira à acentuada tendência da monarquia absoluta para centralização. Desde então, a descentralização tem significado, na Alemanha, muito mais do que uma simples técnica administrativa. É a mesma utilizada para promover a participação dos cidadãos em uma administração independente do Estado e para incrementar o seu interesse nas coisas públicas visando ao bem comum. As vantagens da descentralização têm-se observado também em todos os empreendimentos econômicos ou sociais ou outros em que o público se tenha associado às autoridades.

Outro argumento em favor da descentralização decorre da experiência obtida pelas ciências sociais: a estruturação do estado, a partir do nível mais baixo, equipara-se a um processo social normal, e pode ser levada mais facilmente a térmo mediante uma administração pública descentralizada. Os últimos acontecimentos parecem dar apoio a este argumento. A reconstrução do Estado alemão, a partir de 1945, teve início no nível municipal, continuou no nível intermediário ("Land") e finalmente conduziu à constituição da República Federal da Alemanha, em setembro de 1949. O Estado, de acordo com este princípio, possui competência residual e enquanto a iniciativa privada puder desempenhar adequadamente uma tarefa, o Estado não deve chamá-la a si.

Não obstante esta regra, a República Federal, como qualquer Estado moderno, é forçada a levar em consideração o progresso técnico, e a determinar o equilíbrio entre as várias exigências do povo. O intervencionismo administrativo tem se desenvolvido tanto que o Estado pode muito bem ser chamado do Estado administrativo. Assim sendo, a descentralização atua como uma válvula de segurança de vital importância, e leva a uma separação de poderes mais completa ainda do que a defendida por Montesquieu.

Um outro argumento em favor da descentralização é o de que auxilia a autoridade administrativa a considerar as condições locais. Isto se aplica sobretudo à República Federal, onde há consideráveis diferenças entre o norte e o sul.

A descentralização combate a burocracia em uma ordem social em evolução, promove a iniciativa administrativa em todos os níveis, trazendo um senso de responsabilidade e preocupação com o desperdício.

Tratando-se de Estados federativos, como a Alemanha, o federalismo e a descentralização não se devem confundir, porquanto são basicamente distintos.

A administração alemã é geograficamente descentralizada. Cada "Land" subdivide-se em distritos governamentais (*Regierungsbezirk*), condados (*Kreis*) e comunas (*Gemeinde*), havendo algumas vezes grupos intermediários de comunas (*Gemeindeverband*). As autoridades gozam, em todos os níveis, de maior ou menor independência em seu campo de ação. A descentralização aumenta com o número de funcionários honorários e órgãos eletivos nos níveis intermediários.

Paralelamente a essa descentralização de poderes, a administração alemã é funcionalmente descentralizada. Dentro de qualquer repartição, tarefas específicas podem ser afetas a vários órgãos, cujos chefes são controlados pelo chefe de repartição.

Em alguns casos, os habitantes de uma comuna podem estabelecer um órgão de direito público para o desempenho de certas tarefas. Esses órgãos são denominados Corporações Regionais (*Gebietskörperschaft*), porque só os habitantes de uma determinada região podem ser membros.

Quando as autoridades locais são obrigadas a desempenhar tarefas pelas quais o Estado é essencialmente responsável (e.g. Registro do Nascimento, Óbitos e Casamentos), o caso é mais de desconcentração do que de descentralização.

A descentralização, como meio de estabelecer autonomia administrativa, abrange não apenas comunas e condados mas também a *Gemeindeverbände* (grupos intermediários de comunas), a *Gebietskörperschaften* (Corporações Regionais) e a associações de subdivisões territoriais, destinados ao desempenho de tarefas específicas. Esses órgãos de fins comuns são chamados *Zweckverbände*.

Nos setores econômico e social, verifica-se também uma descentralização da autoridade em certos órgãos que se situam fora do arcabouço administrativo do Estado, tais como, câmaras de agricultura, de comércio e de indústria.

Grande parte da administração pública é levada a efeito por autoridades descentralizadas, especialmente no que se refere à implementação da administração. Não era esse o caso em outras épocas quando se julgava que todas as tarefas eram da competência do governo. Essa devolução de poderes aos governos locais é consequência de acontecimentos históricos.

A estrutura federal, com sua resultante distribuição de funções e competência, complica a descentralização, porquanto as molas mestras da administração são os "Länder", enquanto o Estado Federal intervém apenas quando a lei o exigir. Devemos ter sempre em mente que a autoridade básica alemã, no que se refere à administração, é o "Land" e não a Federação. O controle existe tão somente para assegurar-se que a administração se mantenha dentro dos limites legais e siga os processos devidos. Jamais deve violar a liberdade de iniciativa ou invadir a substância da administração pública.

PROCESSO ADMINISTRATIVO NÃO CONTENCIOSO

Por HANS SPANNER, *Professor da Universidade de*

Erlangen.

Contrariamente ao que ocorre com o processo administrativo contencioso o qual é regulamentado em seus menores detalhes, a legislação germânica não codificou o processo que leva a um ato administrativo (*Verwaltungsakt*): As razões dessa situação são principalmente a grande diversificação da atividade administrativa, que torna de difícil elaboração quaisquer regulamentos uniformes, e, por outro lado, a forma federal do Estado, daí decorrendo que a Federação não se pode imiscuir no processo administrativo em seu nível mais importante, o "Land", mesmo nos casos em que se deva executar uma lei federal.

Resultam de três fontes principais as normas que regem a elaboração de atos administrativos, seus requisitos formais e o processo de recurso

administrativo, a saber: legislação relativa ao processo contencioso, no que se refere aos remédios legais cabíveis, bem como a relativa a alguns setores específicos da ação administrativa como, por exemplo, polícia, construção, recursos naturais, indústria; prática jurídica e jurisprudência, isto é, direito consuetudinário; e teoria do direito, em parte influenciada pelo direito administrativo francês.

A primeira noção no processo administrativo não contencioso da Alemanha é a do ato administrativo (*Verwaltungsakt*). É esta a chave para a competência da justiça administrativa, de vez que todo ato administrativo está sujeito a controle contencioso. A definição legal de um *Verwaltungsakt* abrange qualquer decisão, disposição, julgamento ou medida tomada por uma autoridade administrativa com o fim de solucionar um caso individual que se enquadre no direito público. Isto significa:

a) que o ato deve emanar de uma autoridade administrativa, podendo ser qualquer órgão que desempenhe tarefas de administração pública;

b) que o ato deve ter por objeto um caso concreto, e não a norma geral para solução de um número indeterminado de casos, o que constituiria a finalidade dos regulamentos de administração pública;

c) que o ato deve constituir decisão unilateral da autoridade administrativa mesmo que tenha seu fundamento numa solicitação prévia ou na adesão da pessoa interessada (assim, contratos de direito público não constituem atos administrativos); e

d) que as determinações secundárias contidas no ato devem estar conformes à lei.

Com exceção de casos especiais, não há exigências quanto à forma dos atos administrativos. Poderão ser escritos, ou orais se o bom senso ou a clareza não exigirem que sejam por escrito. Algumas regras quanto à forma, porém, podem ser deduzidas dos requisitos legais do processo contencioso, especialmente quanto à fundamentação dos atos e os meios de recurso. A conclusão lógica é a de que se pode interpor recurso contra qualquer *Verwaltungsakt* para uma instância superior da hierarquia administrativa, e que os atos devem conter uma declaração das razões em que se basearam. Nem sempre, entretanto, é este o caso, porquanto podem ser feitas exceções pela autoridade de um tribunal administrativo.

É digno de nota o *Beschlussverfahren* (processo de decisão), método em vigor na Alemanha do norte, instituído pelo direito prussiano e confirmado recentemente pela Renânia do Norte — Vestfália. Aplica-se apenas a autoridades colegiadas com funções definidas em lei e implica na audiência compulsória das partes interessadas. Encontra-se a meio caminho entre o processo administrativo contencioso e o não contencioso.

Para que um ato seja válido, é preciso que a autoridade que o executa tenha competência *ratione materiae* ou *ratione loci*. A ausência de competência torna o ato nulo, mas abuso de competência apenas o torna passível de anulação.

O processo não contencioso repousa sobre os seguintes princípios:

a) na ausência de legislação, a seqüência processual aplicável em cada caso concreto fica a critério das autoridades administrativas;

b) inquérito preliminar em uma série de casos, consoante disposições legais ou regulamentares;

c) audiência prévia das partes interessadas, sobretudo quando o ato administrativo lhes impuser responsabilidade ou obrigação. Embora seja este um princípio geral, poderá ser dispensado em casos de urgência;

d) na ausência de disposições legislativas em contrário, livre apreciação da substância da prova e dos meios legais para produção da prova;

e) obrigação de proferir uma decisão sobre pedido de uma parte interessada. A inércia da administração dá margem a recurso aos tribunais administrativos;

f) cabimento de apelação e de recurso a remédios legais não contenciosos. Distinguem-se as medidas baseadas em questões de ordem processual das que não o são. Entre estas últimas contam-se reclamações ou objeções dirigidas à autoridade que proferir a decisão, ou à autoridade imediatamente superior, com o objetivo de obter o reexame da matéria ou fazer com que a autoridade subordinada seja censurada, independentemente de qualquer reivindicação legal. Por outro lado, os recursos de ordem legal compreendem a oposição e os recursos previstos na regulamentação do processo administrativo contencioso. A oposição refere-se à autoridade de que emana o ato e o recurso é dirigido a uma autoridade administrativa superior. Há prazos, e oposição e recurso devem ser legalmente admissíveis e devem basear-se na alegada irregularidade ou inoportunidade do ato administrativo. O ato pode ser anulado, modificado ou tornado sem efeito, e, ainda, encaminhado a outra autoridade para revisão.

Outro ponto importante é a distinção entre atos administrativos, que possuem força de verdade legal no sentido formal (decisões finais, decisões das quais não se pode apelar) e outros, apenas considerados imutáveis pela autoridade. O poder de coação das decisões tem sentidos diversos no processo contencioso e no não contencioso. No que diz respeito ao último, nenhum ato pode ser considerado imutável, porque a variação das condições pode, a qualquer momento, determinar uma revisão na posição das autoridades. Procura-se um equilíbrio constante entre os direitos adquiridos do indivíduo e o interesse geral representado pelas autoridades administrativas. O assunto é controvertido, tendo-se procurado encontrar uma solução na distinção que se faz entre atos vantajosos à parte interessada, e pelos quais esta adquire direitos, e atos que impõem responsabilidades ou obrigações, cuja retirada ou modificação é geralmente aceita. Pode-se conceder uma compensação em lugar de uma vantagem, sendo isto, porém, matéria para tribunais ordinários.

Outro problema é o da execução. A Lei Federal de 1953 diz respeito tão somente às autoridades federais, cabendo aplicar a legislação do "Land" sempre que a execução de um ato administrativo fôr entregue ao "Land".

A referida lei federal apenas dá corpo às regras não escritas comumente aplicadas pelos "Länder". A execução de atos administrativos que implicam numa exigência de pagamento é, em parte, matéria para as autoridades administrativas e, em parte, para os tribunais civis, em que essas autoridades comparecem como autores credores. Outros atos podem ser executados pelo uso discricionário de medidas coercitivas, como, por exemplo, substituição, multas e várias punições. Essas medidas devem estar em proporção ao caso em que são aplicadas.

A conclusão a ser tirada desse certamente incompleto apanhado do processo administrativo não contencioso na Alemanha é que suas regras não se encontram, na maioria das vezes, escritas. Têm, não obstante, grande eficácia, especialmente porque, conforme o caso, qualquer ato administrativo é passível de revisão por uma autoridade superior ou pelos tribunais. Os princípios do Estado da lei são pois mantidos, sobretudo no que se refere à legalidade administrativa.

* * *

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO ORÇAMENTÁRIOS

Por EDWALD FIEDLER, Diretor Geral aposentado do Tribunal Federal de Contas.

Sendo a *Bundesrepublik Deutschland* (República Federal Alemã) um Estado federativo, tanto a Federação (Bund), como os "Länder" possuem orçamento próprio e são financeiramente independentes. Os orçamentos da Federação e de cada "Land" estão sujeitos a aprovação do Congresso. Assim, através do Conselho Federal (*Bundesrat*), que abrange os membros dos governos de cada "Land", os "Länder" participam da elaboração do orçamento federal. A Federação, entretanto, não participa da elaboração orçamentária dos "Länder", que administram seus próprios orçamentos.

As "propriedades especiais da Federação sem personalidade jurídica" (*Nicht rechtsfähige Sondervermögen des Bundes*), regidas por leis especiais, constam do Orçamento Federal e incluem o Fundo Federal para Equilíbrio de Onus (*Bundesausgleichamt*), o Programa de Recuperação Européia, o Serviço Federal de Correios e as Ferrovias. O Fundo para Equilíbrio tem sua receita originada de impostos especiais e de subvenções (*Grants-in-aid*) públicas, tendo por finalidade indenizar cidadãos por danos de guerra, quer de ordem moral quer material. O Programa de Recuperação Européia abrange o auxílio norte-americano para reconstrução e fomento.

As municipalidades e grupos de municipalidades são financeiramente independentes, dentro dos limites da legislação do "Land". Os conselhos locais eleitos elaboram seus orçamentos e os submetem à aprovação da autoridade supervisora.

As entidades autônomas de direito público (autarquias), estabelecimentos e fundações que desempenham tarefas administrativas em um setor específico ou em uma determinada área geográfica, também constituem uni-

dades financeiras públicas, não estando sujeitas a contróle parlamentar sua administração financeira. Seu patrimônio constitui-se, muitas vèzes, de subvenções ou contribuições, que podem ser compulsórias, como no caso da previdência social, ou voluntária, no caso de uma associação de autoridades públicas. A diversidade de órgãos que podem participar das finanças públicas torna difícil qualquer classificação. Não obstante, torna-se necessário alguma uniformidade, a fim de se poder avaliar quais são as necessidades financeiras e quais os meios de fazer-lhes face. As repartições de estatística da Federação e dos "Länder" proporcionam às autoridades competentes as informações de que precisam.

Distribuição de impostos e responsabilidades

A administração das finanças públicas está regida pelos artigos 105 e 115 da Lei Magna, com disposições sobre legislação, administração, orçamento, dívida pública, e responsabilidades do Ministro das Finanças e do Tribunal de Contas.

a) Distribuição da Receita

A Lei Magna contém vários artigos sobre a distribuição da receita tributária entre as autoridades da Federação e dos "Länder", bem como sobre sua respectiva competência. A legislação financeira e tributária é, principalmente, da competência federal. O imposto de renda é repartido entre a Federação e os "Länder", e destina-se às autoridades locais o produto dos impostos tais como licenças, territorial e imobiliário. Mediante aprovação do Conselho Federal, a Federação pode equilibrar o ônus financeiro dos "Länder" de acordo com a capacidade financeira que possuam, concedendo subvenções aos "Länder" mais pobres por conta dos recursos federais. A lei a esse respeito é recente, datando de março de 1959.

A administração tributária, abrangendo lançamento e arrecadação de impostos, não é da responsabilidade federal, mas sobretudo dos "Länder".

As várias constituições dos "Länder" contêm apenas princípios gerais sobre a distribuição da receita entre o "Land" e as autoridades municipais. Cada "Land" possui sua própria legislação fiscal para fins de equilíbrio e, em particular, para dotações às autoridades municipais destinadas à manutenção da polícia, educação, administração de vias públicas e assistência social.

b) Distribuição de Tarefas e Despesas

Com exceção de questões expressamente afetas às autoridades federais, como, por exemplo, finanças federais, relações exteriores, vias marítimas e fluviais, forças armadas e defesa civil, os "Länder", consoante a Lei Magna, desempenham a maior parte das tarefas administrativas. As rodovias e pistas de alta velocidade são administradas pelos "Länder" em nome da Federação. A distribuição das responsabilidades entre os "Länder" e os governos municipais é diferente em cada "Land", de acordo com o número de habitantes.

Em virtude de disposição constitucional os serviços sociais estão afetos sobretudo à Federação. A defesa nacional é exclusivamente federal, estando a cargo dos "Länder" a administração da Justiça. A educação é da responsabilidade conjunta dos "Länder" e das municipalidades, sendo os serviços de saúde pública de responsabilidade das autoridades municipais.

Direito Orçamentário

O direito orçamentário rege a administração, a execução e o controle do orçamento. Este é anualmente aprovado por uma lei que não tem caráter fiscal, ou seja, que se refere a todas as despesas e receitas mas não implica na fixação de impostos e taxas, o que é feito por leis especiais. Há, entretanto, uma relação imediata entre o orçamento e os impostos e taxas no nível municipal. O direito orçamentário alemão é bastante uniforme, o que implica em simplificação administrativa.

No nível da Federação, o direito orçamentário é regulado por disposições constitucionais e pelos Regulamentos Orçamentários do Reich (*Reichshaushaltordnung*) de 1922, aplicados quase de maneira uniforme em todos os níveis. A Lei Magna contém os princípios que regem a elaboração e a votação do orçamento, sua estimativa anual, sua amplitude e o equilíbrio entre a receita e a despesa (art. 110); a exigência de aprovação, por parte do Ministro das Finanças da Federação, em caráter excepcional, de despesas imprevistas e que excedam o orçamento (art. 112); a exigência de aprovação prévia, por parte do Governo federal, de qualquer aumento da despesa orçamentária pelo Congresso (art. 113); a contabilização anual e o estabelecimento de um Tribunal de Contas (art. 114); e a dívida pública (art. 115).

Desde a promulgação dos Regulamentos Orçamentários do Reich, em 1922, não tem havido praticamente qualquer emenda. Há planos para introduzir-se o "performance budgeting", mas nada de concreto foi realizado até o presente nesse sentido. O Ministro das Finanças, entretanto, introduziu uma série de medidas, ora em experiência, que levam em consideração tanto fatores econômicos quanto orçamentários.

Os Regulamentos Orçamentários do Reich cuidam da elaboração e execução orçamentária, da contabilização e da auditoria, estando consolidados pelos decretos promulgados para sua implementação.

Várias medidas legislativas complementam o direito orçamentário: Lei de Vencimentos dos Funcionários Públicos Civis (1957); Decreto sobre as escalas de Salários e Ordenados dos Empregados e Trabalhadores nos Serviços Públicos Federais; Decreto sobre Concorrências e Contratos para Obras Públicas, Fornecimentos e Serviços, etc. Os regulamentos também regem a administração de dinheiros públicos, consoante os princípios capitulados no art. 113 da Lei Magna. O Poder Executivo designou, em 1952, um "Comissário Federal para Produtividade na Administração Pública", cuja tarefa é a de assessorar o Governo Federal na simplificação dos processos do serviço público, redução de custos e aumento de eficiência. Foi nomeado para esse posto o Presidente do Tribunal Federal de Compras.

Dois setores são regidos por legislação especial.

Os Regulamentos da Dívida Pública do Reich (1924) tratam de empréstimos e crédito público, estabelecendo as normas pelas quais deve ser administrada a dívida pública, e instituem a Comissão de Contrôlo da Dívida Pública. Esse órgão é composto pelo Presidente do Tribunal Federal de Contas, atuando como presidente, três membros da Dieta Federal e três membros designados pelo Conselho Federal.

As "propriedades especiais" mencionadas de início são regidas por legislação especial. O Serviço Federal de Correios está sujeito aos Regulamentos Orçamentários do Reich, mediante lei aprovada em 1953. A Administração financeira dessas propriedades e sua contabilização são controladas pelo Tribunal Federal de Contas. O mesmo se aplica à previdência social, com exceção do seguro de desemprego, regido por lei de 1952. Em 1951, foi promulgada uma lei estabelecendo que as Ferrovias Federais seriam regidas pelos Regulamentos Orçamentários. Há, nesse último caso, um duplo controle, interno e pelo Tribunal de Contas.

Os "Länder" possuem suas próprias leis orçamentárias, e suas Constituições estabelecem princípios básicos que diferem um pouco de um "Land" para outro. Não obstante, a Lei do Reich de 1937 sobre administração, contabilidade e auditoria das finanças públicas estabeleceu uma certa uniformidade e os Regulamentos Orçamentários do Reich, de 1922, são aplicados. O Tribunal de Contas de cada "Land" tem as mesmas funções do Tribunal Federal de Contas e sua estrutura é semelhante à deste.

O direito orçamentário municipal é de responsabilidade do "Land". As constituições, porém, estabelecem muito pouco sobre a matéria, exceto no que se refere às "Cidades-Länder", onde se fundem os níveis de "Land" e municipalidade. Existe uma legislação especial para cada "Land", mas prevalece uma certa uniformidade por ser a mesma a fonte de inspiração, que é a lei municipal de 1935, cuja seção orçamentária atende aos princípios do Regulamento Orçamentário do Reich.

Como vimos, a legislação anterior à guerra foi quase toda mantida, quer explicitamente, quer mediante sua integração em novas medidas legislativas. Conservou-se, pois, o direito orçamentário alemão razoavelmente uniforme.

* * *

TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS ESPECIAIS

Por OTTO BACHOF, professor da Universidade de Tubingue.

As jurisdições administrativas especiais possuem um estatuto semelhante ao das jurisdições administrativas propriamente ditas, que procedem da mesma origem e dos mesmos princípios constitucionais. Todavia, há jurisdições especiais que não foram previstas pela Lei Básica, constituindo, por isso, matéria controvertida. Iremos nos ocupar aqui, apenas das instituições baseadas na Lei Básica, isto é: jurisdição em matéria social, fiscal

e disciplinar. Essa jurisdição existe tanto na Federação como nos "Länder", tendo as jurisdições federais poder de revisão das decisões das jurisdições dos "Länder", exceto em causas disciplinares nas quais há completa separação entre os contenciosos da Federação e dos "Länder". Indicaremos, entretanto, no final deste trabalho, algumas jurisdições especiais ou reconhecidas como tal, fora das instituições previstas pela Lei Básica, no nível dos "Länder".

1. As *jurisdições disciplinares* conhecem das violações de deveres profissionais de funcionários, juizes e militares, mas não de suas infrações penais cometidas no exercício da função (concussão, etc.).

No que diz respeito a juizes e funcionários, a Federação e os "Länder" possuem pessoal próprio, com estatuto próprio livremente fixado. Em consequência, há jurisdições disciplinares tanto na Federação como em cada "Land". A conexão histórica entre o exercício do poder disciplinar e a regulamentação disciplinar para os servidores públicos constitui a razão por que a jurisdição disciplinar é considerada um ramo especial da jurisdição administrativa, muito embora os princípios processuais que a governam correspondam, sob muitos aspectos, aos da jurisdição criminal. E é por isto que muitos tribunais disciplinares têm sido integrados em tribunais administrativos.

Para a Federação, o Código disciplinar federal de 1952, diversas vezes emendado, enumera as sanções aplicáveis aos funcionários em atividade (advertência, censura, multa, redução de vencimentos, suspensão de aumentos regulares, rebaixamento e demissão) e aposentados (redução e cancelamento de pensão). Apenas a advertência, a censura e a multa podem ser impostas por atos da autoridade superior, comportando recursos internos e contenciosos nas jurisdições disciplinares. As outras sanções devem constituir objeto de processo formal e contencioso. Êste se desenvolve em duas instâncias: as câmaras disciplinares federais e o Tribunal Disciplinar Federal. Há 13 câmaras disciplinares federais espalhadas por todo o território, mas a sede está localizada em Frankfurt am Main. Essas câmaras são compostas de juizes disciplinares de carreira (o presidente e seu suplente) e de assessôres juristas e não juristas. Há três membros em cada câmara, um para cada uma das categorias acima mencionadas. O Tribunal está dividido em câmaras e funciona como órgão de apelação e revisão das decisões das câmaras disciplinares federais. Também aqui figuram, junto aos juizes de carreira, assessôres que são funcionários, em número de dois, possuindo cada câmara cinco membros. Funcionando como instância de revisão, o Tribunal reúne-se com três membros juizes de carreira.

As jurisdições disciplinares são independentes e estão sujeitas unicamente à lei. Seu processo inspira-se grandemente no dos tribunais criminais.

O processo disciplinar formal é iniciado pela autoridade hierárquica competente, que designa um encarregado do inquérito, o qual age livre de quaisquer instruções. Apresenta relatório à autoridade, sugerindo se cabe encerrar o processo ou dar andamento à ação contenciosa ou, ainda, aplicar

uma sanção por via hierárquica. Muito importante é o papel do procurador disciplinar federal, que é o advogado de acusação, com funções semelhantes à do promotor público no processo penal. Se a autoridade decidir dar prosseguimento ao procedimento contencioso após o relatório do encarregado do inquérito, é exatamente êsse procurador que redige a denúncia, dando início à ação pública. Na audiência, falam o procurador, o acusado e seu advogado. Pode haver apelação, por matéria de fato ou de direito, para o Tribunal Federal Disciplinar. As decisões dêste último são definitivas, sendo-lhe porém facultado devolver os autos à instância inferior, determinando a revisão do processo para esclarecimento de certos pontos ou no caso de erro crasso na aplicação das normas processuais.

As infrações disciplinares dos membros das côrtes federais, inclusive do Tribunal de Contas, são julgadas, em instância única, pelo Tribunal Disciplinar Federal, o qual, para êsse fim, possui uma divisão disciplinar especial, composta do Presidente do Supremo Tribunal Federal, que a preside, e de seis assessôres jurídicos.

No nível dos "Länder" são aplicados essencialmente os mesmos princípios, decorrendo o regime disciplinar de regulamentos próprios. E' de notar, porém, que em sua maioria os "Länder" adaptaram seu regime disciplinar, inclusive a parte processual e organização dos tribunais ao Código Disciplinar Federal. Deve-se salientar, sem entrar em pormenores, que o regime disciplinar de um "Land" aplica-se a todos os agentes públicos que a êle pertencam, inclusive os das comunas e instituições autônomas de direito público.

Os militares estão sujeitos à legislação federal, sendo os tribunais militares exclusivamente federais e ultrapassando sua competência o domínio disciplinar. São instâncias de recurso para os militares.

O Código disciplinar militar data de 15 de março de 1957, mas a matéria é regida por outros textos e implica em diversas questões de competência, devendo certos recursos ser dirigidos às jurisdições administrativas propriamente ditas. A jurisdição disciplinar militar possui dois graus de instância, mas não entraremos aqui nos pormenores de sua organização.

2. A *jurisdição fiscal* não dispõe de um código uniforme de processo fiscal, a despeito dos recentes esforços feitos no sentido de fazer passar um projeto nesse sentido, baseado no artigo 108 da Lei Básica. A urgência de um texto dessa natureza é evidente, pois atualmente aplicam-se textos esparsos.

A jurisdição fiscal continua grandemente sujeita a disposições antigas (Código do Reich) se considerarmos a divisão da competência financeira entre a Federação e os "Länder" (vide artigo de E. FIEDLER). Existe uma jurisdição fiscal em cada "Land" e um Tribunal Financeiro Federal em Munique. Essas jurisdições não são independentes umas das outras, sendo o Tribunal o órgão de apelação. Há, pois, dois graus de jurisdição. Os tribunais fiscais são separados da administração. Em virtude dos textos em vigor, as jurisdições fiscais são competentes para conhecer de litígios rela-

tivos a impostos e outros tributos que beneficiem a Federação e os "Länder", mas não as comunas, com a exceção de certos impostos, como o territorial. Tratando-se de impostos municipais, a jurisdição não é dos tribunais financeiros, mas dos tribunais administrativos gerais. E a situação legal ainda se complica mais porque, ao contrário do que ocorre com a regulamentação aplicável nos tribunais administrativos, não há nos processos fiscais uma cláusula geral para contestação de quaisquer atos da administração relativos à criação de impostos, admitindo-se a contestação somente em casos especificamente enumerados. Todavia, a jurisprudência do Tribunal Financeiro Federal é no sentido de que qualquer ato da administração referente a impostos pode ser contestado e submetido a um tribunal fiscal. São diversos os processos previstos dos quais o mais importante é a *apelação* cuja área de aplicação aumentou consideravelmente pela supressão do antigo recurso de *anulação*. O processo é o seguinte: Inicialmente, pede-se reconsideração da decisão da autoridade fiscal; mantida a decisão, apela-se para o tribunal fiscal. Pode-se, também, recorrer diretamente, mas só com o consentimento da repartição fiscal. Cabe recurso das decisões dos tribunais fiscais para o Tribunal Federal, quando a questão é suficientemente vultosa, e desde que a decisão recorrida seja fundada em não aplicação ou aplicação indevida da lei, má interpretação da prova dos autos ou vício processual. Além da *apelação* há os processos de oposição e de recursos, limitados a certos casos, sendo que este último já faz parte da *apelação*. Desnecessário se torna salientar a complexidade desse sistema, e cumpre desejar que o novo Código fiscal substitua esses diversos processos por um recurso uniforme de *anulação*, como é o caso nas jurisdições administrativas e sociais.

3. As *jurisdições sociais* são as mais recentes e apresentam a vantagem de possuir uma legislação orgânica uniforme e federal, que data de 1953. Trata-se de tribunais administrativos especiais, com competência para conhecer de quaisquer litígios de direito público em matéria de seguros sociais entra parcialmente no domínio da jurisdição administrativa geral, tório central de colocação e desemprego, bem como em matéria de pensões às vítimas de guerra. Assumem, assim, as funções judiciárias anteriormente atribuídas a certas repartições. Na realidade, a competência das jurisdições sociais entra parcialmente no domínio da jurisdição administrativa geral, não sendo muito clara a noção de "questões sociais". Há pois dificuldades de interpretação e aplicação prática dos regulamentos legais, que são muitas vezes objeto de críticas doutrinárias, em vista não existir um regulamento satisfatório para dirimir conflitos de jurisdição.

As jurisdições sociais possuem 3 instâncias: o Tribunal Social Federal, com sede em Cassel, situado acima dos Tribunais Sociais dos "Länder" e suas jurisdições inferiores. A tendência atual é de nomear para tribunais assessôres técnicos a fim de garantir a competência e a objetividade das decisões. Os Tribunais Sociais de primeira instância possuem um juiz de carreira que é auxiliado por 2 assessôres técnicos os quais exercem a função a título honorífico, com mandato de 5 anos. A estrutura dos tribunais dos "Länder" é idêntica mas há 3 juizes de carreira e 2 assessôres em cada câmara. O mesmo ocorre com o Tribunal Federal, devendo, porém, os

membros de carreira, ter exercido o cargo de juiz de um tribunal de "Land" ou Tribunal Federal durante pelo menos 5 anos. Todos os assessôres, qualquer que seja o nível, são nomeados por meio de listas apresentadas pelas organizações sindicais, profissionais de grupos de interesse representativos do setor. A passagem de uma instância a outra ocorre através de normas habituais (vide acima artigo do Prof. ULE), apresentando porém algumas particularidades.

O Tribunal Social Federal, nos limites de sua competência, pode conhecer em 1ª e 2ª instâncias dos litígios entre a Federação e os "Länder" ou entre estes últimos.

Uma ação perante jurisdições sociais pode visar anulação, reforma ou ordem para prática de um ato administrativo. De uma maneira geral, essas ações obedecem às mesmas normas que regem o processo administrativo. Entre as exceções conta-se a ação de anulação, cujo processo está detalhadamente estabelecido em lei. Ao contrário do que ocorre com os processos administrativos gerais, só raramente dá-se efeito suspensivo a ação de anulação. Esta contradição com os princípios gerais tem sido fonte de dificuldades. A lei compensa a falta de efeito suspensivo permitindo que o presidente do tribunal determine a suspensão provisória do ato administrativo impugnado. Por outro lado, a legislação apresenta inovação em matéria de execução de decisões, adotando em geral as regras do processo civil; é possível, assim, executar decisões contra as autoridades públicas, em casos de responsabilidade, cabendo a aplicação de penas pecuniárias. Finalmente o que merece nossa atenção é o fato de ser o processo gratuito para particulares, e somente as pessoas jurídicas de direito público têm que pagar os custos.

4. *Outras jurisdições.* Existem nos "Länder" ainda outras jurisdições administrativas especiais. Trata-se sobretudo de conselhos disciplinares para advogados e médicos que cuidam das infrações dos códigos de ética profissional. Essas se organizam em duas instâncias e estão sujeitas ao direito do "Land" interessado.