

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS

ADMINISTRATIVAS

A Administração na República Federal da Alemanha

(traduzido, sob o patrocínio do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, da Revista Internacional de Ciências Administrativas, Vol. XXV, nº 2, 1959).

POR ocasião do XI Congresso Internacional de Ciências Administrativas, realizado pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas em Wiesbaden, Alemanha, de 31 de agosto a 3 de setembro de 1959, dedicou a Revista Internacional de Ciências Administrativas o seu nº 2 de 1959 à República Federal da Alemanha, publicando, na íntegra e em resumo, nove artigos por autoridades de renome, sobre as ciências administrativas naquele país.

Desnecessário será salientar a importância, para os professores e estudiosos das ciências administrativas, da iniciativa da Revista Internacional. Basta dizer que, pela primeira vez, um grupo de especialistas se dedicou ao estudo comparativo das tendências administrativas da Alemanha Ocidental em confronto com as dos demais países.

No presente número da *Revista do Serviço Público* encontrarão os leitores cinco desses artigos, traduzidos dos respectivos resumos. No próximo número, serão publicados os quatro restantes.

NOVAS TENDÊNCIAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO ALEMÃO

por FRITZ WERNER, Presidente do Tribunal Administrativo Federal, República Federal da Alemanha.

Quaisquer considerações sobre as tendências atuais do Direito Administrativo alemão devem, antes de tudo, incluir uma análise de suas relações com o Direito Constitucional, que condiciona de maneira considerável tanto os conceitos como a estrutura do Direito Administrativo. A Constituição Federal distribui responsabilidades e competência entre a Federação e os "Länder", e essa distribuição define o escopo do direito administrativo. Ademais, a Lei Básica relaciona uma série de direitos humanos fundamentais, os quais devem ser respeitados pelas autoridades administrativas. Alguns desses princípios têm uma relação direta com os processos administrativos: igualdade perante a lei, liberdade de opinião e de profissão ou comércio, direito de propriedade, e assim por diante. Todavia, não impedem eles um crescente intervencionismo estatal, sem nos esquecermos do fato de que muitas vezes não é nada fácil pôr em ação esses princípios.

Os direitos constitucionais estão expressos em termos gerais e concisos, ao passo que as autoridades administrativas estão habituadas a agir de acordo com instruções explícitas. Não podem elas empregar, nesta matéria, os poderes discricionários, mesmo porque esses são limitados pela constituição. A transposição, para a prática, dos princípios consagrados pelos direitos fundamentais, demanda um grande impulso educativo dos funcionários, essencial ao desenvolvimento da administração.

O direito administrativo sofre igualmente a influência da idéia de Estado, tal como está expressa na Constituição. A República Federal Alemã é tanto um "Estado de direito" como "social" e ambas condições têm consequências muito grandes.

A tradicional noção alemã de "Estado de Direito" tende a restringir os poderes do Executivo. A conformidade à lei e a supremacia da lei são de capital importância. Cada ato administrativo deve ter a lei por base, e o poder discricionário jamais deve degenerar em arbitrariedade. Surge assim uma escala de padrões, com a lei por cume. Enquanto cidadãos privados podem levar a cabo qualquer atividade que não esteja legalmente proibida, o reverso é que é válido para as autoridades administrativas, as quais só se podem mover dentro dos limites que lhes indica a lei. As liberdades e a propriedade encontram-se protegidas contra o abuso do executivo, especialmente no que se refere às autoridades policial e fiscal.

Os poderes policiais e fiscais continuam a ser o esteio da administração atual. Mas muitas das tarefas da administração baseiam-se no conceito social do Estado, noção essa bastante ampla e que repousa sobre novos princípios.

O contribuinte, ao mesmo tempo que proclama o seu desejo de ver reduzido o intervencionismo a um mínimo, espera que o Estado intervenha em muitas ocasiões. Toda modificação que se verifica no setor administrativo reflete essa dualidade. De acordo com a teoria da administração como promotora de serviços, desenvolvida há apenas vinte anos por ERNST FORSTHOFF, o poder público desempenha tarefas, além de seus deveres tradicionais, com o fito de melhorar as condições sociais ("Daseinsvorsorge"). Assim, o poder público proporciona o suprimento de água, gás e eletricidade, organiza o transporte público, proporciona facilidades econômicas, concede subvenções e auxílios para educação, etc.

A nova tendência do direito administrativo repousa sobre a diferença entre administração tradicional, chamada administração de intervenção ("Eingriffsverwaltung"), e a nova administração, chamada de administração de serviços ou de gestão ("Leistungsverwaltung" e "Lenkungsverwaltung"). Essa diferença nem sempre é muito precisa, porquanto há um certo grau de superposição e interpenetração. Algumas decisões que tomam a aparência de "Eingriffsverwaltung", tais como portarias policiais, ou regulamentos fiscais, são na realidade, em vista de sua substância, quer atos de "Leistung" quer de "Lenkung". O direito administrativo alemão caracteriza-se em grande parte pela superposição que reina entre os tipos de administração. Por exemplo, o direito industrial transformou-se em direito econômico, a assistência pública em previdência social, a regulamentação

de habitação, em direito de gestão dos espaços habitáveis, etc. A tendência é reforçada pelas exigências dos grupos interessados (e.g. danos de guerra, refugiados, ex-prisioneiros de guerra, etc.). As condições peculiares que têm prevalecido na Alemanha desempenham um importante papel, embora não exclusivo, nesse desenvolvimento. A modificação gradual no conceito básico de Estado é outro fator importante. O direito administrativo atual apresenta, assim, um duplo caráter, de continuador do passado e iniciador do moderno direito.

Se o direito se modificou formalmente é isto devido a uma mudança no sentimento dos cidadãos para com o Direito e a Justiça. Enquanto desejam um campo para empreendimentos pessoais, livre da intervenção do Estado, advogam, entretanto, a responsabilidade do Estado para riscos sociais e compensações comunais por danos decorrentes de circunstâncias históricas excepcionais. Isto leva a uma extraordinária proliferação de disposições legais que regem a indenização. Ainda não se pode julgar do valor de tal transformação, e o único caminho aberto é tomar nota do fato corrente de que em várias instâncias as medidas legislativas seguiram-se à exigência popular de reparação de danos sofridos. Isto significa, igualmente, que o Estado se tem apossado de novos domínios e que os contrôles de sua ação, conseqüentemente, se multiplicam.

A posição atualmente adotada pelo Estado acarreta conseqüências tanto financeiras como legais. Faz com que seu impacto seja sentido nas noções tradicionais, o que resulta em uma assimilação do direito administrativo no direito civil. O direito administrativo não é simplesmente a codificação das obrigações do direito público. Não obstante, muitos problemas têm origem na adoção de princípios ainda não explorados e nas dificuldades inerentes à sua aplicação. Várias instituições jurídicas exigem adaptação antes que possam ser aplicadas em administração. Estão nesse caso, por exemplo, as noções de direito civil como boa fé, prescrição ou a cláusula *rebus sic standibus*.

Outro tipo de conseqüência é a que afeta o exercício do poder discricionário. Nas novas disposições legais formulam-se certos direitos e as autoridades são chamadas a implementar a lei automaticamente. Mas as mesmas disposições exigem também discricção para a aplicação de várias cláusulas gerais. O poder discricionário é aí implícito, no entanto, diferente, em seus princípios, daquele que anteriormente prevalecia. Os interesses do contribuinte agora condicionam o ato administrativo, enquanto anteriormente o interesse público era, senão a única, pelo menos a principal consideração.

O desenvolvimento da administração tem sido, logicamente, acompanhado por novo refôrço da proteção legal ao cidadão. Teoricamente, a Lei Básica garante proteção por meio do direito geral de recurso a uma ação contenciosa contra o Estado. Côrtes e tribunais ganham conseqüentemente importância na estrutura do Estado. Eles não mais servem exclusivamente de contrôlê do Executivo: são os guardiães do direito que têm os cidadãos de receberem assistência do Estado, e a separação de poderes não é mais uma regra absoluta. A consideração dêsse aspecto estaria, entretanto, fora do domínio do direito administrativo.

A ADMINISTRAÇÃO NO NÍVEL DOS "LÄNDER" (*) E DAS COMUNAS

por HERBERT SCHIRRMACHER, Conselheiro do
Governo no Ministério do Interior do Land
de Hesse, República Federal da Alemanha.

INTRODUÇÃO

Na Alemanha Federal a administração é exercida por diversos órgãos: a Federação, os "Länder", as comunas (ou municípios) e agrupamentos de comunas, além de outras entidades administrativas autônomas, tais como as corporações, estabelecimentos e fundações de direito público. A competência administrativa divide-se entre a Federação e os "Länder", em decorrência do disposto na Lei Magna, ficando entendido serem os "Länder" os titulares principais da administração. Além das tarefas que lhes são especificamente afetas, as leis federais são por eles executadas de maneira quase autônoma.

O critério para a execução das leis (federais ou não) permite ressaltar os elementos essenciais da organização administrativa. Assim é que as leis federais podem ser executadas pela própria Federação (organização dos correios e ferrovias federais), e pelos "Länder", seja nos domínios de sua competência (previdência social), seja em nome e em lugar da Federação (administração das rodovias, dos canais, etc.). Tanto as leis federais como as dos "Länder" são de igual forma cumpridas pelas entidades de direito público e pelos outros órgãos de administração autônoma, sob a supervisão da Federação ou de um "Land". Claro está que os "Länder" executam sua legislação própria. Não obstante, sua competência vai além desse limite. Os "Länder" exercem igualmente uma administração direta que, exceto em casos excepcionais, não está sujeita a qualquer intervenção por parte da Federação.

A fim de completar o quadro, deve-se acrescentar à lista dos órgãos da administração instituições que podem ser consideradas como intermediárias entre a Federação e os "Länder", ou seja, órgãos federais que executam funções no nível dos "Länder". Citamos como exemplo o "Bundesausgleichamt".

A administração dos "Länder"

Os "Länder" possuem sua própria administração, finanças, polícia, justiça, etc. Sua atividade é autônoma, respeitados os princípios do Estado de direito democrático e da autonomia comunal que lhes impõe a Lei Magna. Nos setores em que se verifica concorrência da Federação, ou quando se trata de matéria por esta delegada, observa-se uma certa intervenção federal. Dessa forma, a Federação tem direito a elaborar, sujeita ao assentimento do Conselho Federal, regulamentos gerais de administração, jamais

(*) Estados ou províncias.

podendo, entretanto, intervir nos casos individuais. Existe, ainda, um controle sobre a legalidade da execução, e um processo especial, comportando até recurso ao Tribunal constitucional federal, pode, em casos especiais, dar origem a medidas mais concretas.

A administração dos "Länder" é exercida também por intermédio de órgãos de administração autônoma: comunas, associações de comunas, instituições autônomas de direito público. A competência das comunas e associações de comunas é garantida pelos textos constitucionais.

A organização administrativa dos "Länder" não é uniforme. Depende das tradições e das circunstâncias históricas, de maneira que a exposição acima não é completa. Verifica-se, no entanto, que na maioria dos casos a administração é exercida em três níveis:

a) O governo do "Länd" e as autoridades superiores têm uma competência geral, como o Tribunal de Contas de um Land.

O governo do "Länd" compõe-se de um Ministro-Presidente e de ministros. Eleito pelo "Landtag", o ministro-presidente nomeia os ministros e determina a orientação a ser seguida pela política do Land, dentro da qual agirão os ministros, sob sua própria responsabilidades perante o parlamento. O ministro-presidente não é o superior dos ministros, embora possa exonerá-los com o assentimento do parlamento, e não administra qualquer departamento. Cada ministro tem a seu cargo serviços específicos.

b) Os níveis intermediários abrangem autoridades gerais e especiais. As autoridades gerais formam uma espécie de administração departamental ("Regierungspräsidenten" e "Zezirksregierung") com competência residual em relação aos órgãos superiores. Essa administração divide-se, ela própria, em seções e serviços segundo sua natureza e função. A atividade diária dessas seções e serviços está sujeita à autoridade do ministro competente, mas a supervisão geral está a cargo do ministro do Interior do "Land".

c) Os cantões rurais ("Landkreise") e as grandes cidades constituem os órgãos inferiores da administração geral. Os cantões rurais são agrupamentos de comunas, cuja organização não é uniforme em todos os "Länder". Ora têm o mesmo regime das autoridades comunais autônomas (pessoal não estatal), ora reúnem órgãos autônomos e descentralizados. Nesse último caso, a autoridade hierárquica sobre todos os serviços (comunais ou não) pertence ao presidente do Conselho cantonal ou "Landrat". A atividade dos órgãos inferiores dos quais não fazem parte as comunas autônomas — encontra-se sob a tutela das autoridades intermediárias e centrais.

Deve-se salientar, à margem dessa organização, a existência de manifestações da descentralização — ou da desconcentração — por serviço sob forma de autoridades especiais, investidas de missão particular, e que atuam sob a supervisão ou autoridade do ministro competente. O mesmo fenômeno verifica-se nos níveis intermediários e inferior, variando o regime dessas instituições, bem como o estatuto de seu pessoal, de um "Land" para outro. Este desenvolvimento de instituições especiais tem sido discutido e criticado. Seus partidários invocam as necessidades práticas da adminis-

tração, enquanto seus adversários afirmam daí decorrerem complicações para o cidadão e despesas administrativas suplementares. Verifica-se, sem qualquer julgamento prévio sobre o resultado dessa controvérsia, que há uma tendência para reduzir-se a criação de tais órgãos.

Administração local autônoma

As principais instituições, nesse caso, são as comunas (sendo urbanas têm o título de "Stadt" ou de "Etadtkreis") e os cantões.

Têm sido vãos os esforços de unificação jurídica das comunas, tentados desde 1945. Há uma legislação comunal própria para cada "Länd", possuindo características individuais. Apenas o regime jurídico relativo a pessoal é mais uniforme, porquanto encontra-se sujeito às prescrições de leis federais. Pode-se, no entanto, dividir os regimes comunais ou municipais em três categorias entre as quais há numerosas e sutis diferenças nos "Länder":

a) O regime em que predomina o Conselho comunal ("Gemeinde" ou "Stadtratsverfassung"), no qual o Conselho, eleito e representativo dos cidadãos, acumula funções legislativas e administrativas dos negócios da comuna. Além dos conselheiros eleitos, fazem parte do Conselho o burgomestre e seu substituto.

Esse sistema encontra-se em vigor sobretudo na Alemanha meridional, mas sob diversas formas. Em Bade-Wurtemberg, o presidente do Conselho comunal é no mesmo tempo, o chefe da administração local e tem o título de Burgomestre. Eleito pelo Conselho, com mandato de oito anos, é um funcionário de tempo integral, gozando de certa independência em relação ao Conselho. O burgomestre é também um agente de descentralização do poder superior e preside, se fôr o caso, o Comitê de cidadãos ("Burgerausschuss"), espécie de segunda câmara, que pode ser instalada nas comunas de mais de três mil habitantes. Na Baviera, certas funções administrativas estão reservadas ao burgomestre e não ao Conselho por êle presidido. Na Baixa Saxônia — Alemanha setentrional — existe um regime que se aproxima desse sistema. Nesse caso, intervêm os conceitos estabelecidos no Decreto do Governo militar britânico de 1946, o qual reviu, para sua zona de ocupação, a legislação comunal alemã de 1935. Uma outra revisão foi novamente levada a cabo em 1955, tendo tido como resultado uma transferência parcial dos poderes do Conselho a uma comissão administrativa ("Verwaltungsausschuss") presidida pelo Presidente do Conselho comunal, com o título de burgomestre, e composta de um certo número de conselheiros comunais. Não obstante, o burgomestre não desempenha funções de natureza administrativa, as quais cabem a um funcionário ("Gemeinde" ou "Stadtdirektor") eleito pelo Conselho por um período de seis ou doze anos. Este funcionário tem sob suas ordens outros agentes: o tesoureiro, o arquiteto, etc. Cabe a êle dirigir a administração comunal e executar as decisões da Comissão administrativa. Constitui-se êle em agente descentralizado do poder superior e, com essa atribuição, recebe orientações diretas. A legislação adotada em 1952 pelo "Land" da Renania

da Westfalia do Norte inspira-se nos mesmos princípios em vigor na Baixa Saxônia, mas nesse caso a posição do "Gemeindedirektor" é mais importante, em vista da ausência de comissões administrativas.

b) O regime em que predomina o burgomestre tem sua origem em conceitos franceses do início do século dezenove. O burgomestre é o chefe da administração local e, ao mesmo tempo, agente do poder central, sendo eleito pelo Conselho Comunal por oito ou doze anos e sendo funcionário de tempo integral. Esse sistema existe na Renânia-Palatinado e no Sarre, mas nesse último "Land" o burgomestre é eleito pelo Conselho, dentre seus membros, por um mandato equivalente ao dos Conselheiros (4 anos), devendo a eleição ser aprovada pela autoridade de tutela. Funcionário a título honorífico, possui ele as mesmas prerrogativas existentes na Renânia-Palatinado. Este regime especial será, provavelmente, objeto de uma reforma ulterior.

c) O regime em que predomina o "Magistrat" é um sistema bicameral que prevalece na Prússia e que está em vigor no Hess, em Schlewig — Holstein, e mesmo na Renânia da Westfalia do Norte. O Conselho Comunal constitui nesse caso o órgão legislativo da Comuna e o órgão de tutela administrativa de sua administração. Uma parte das atribuições desse Conselho, eleito pelo povo, é delegada a um Comitê ("Gemeindevorstand" ou "Magistrat"), presidido pelo burgomestre e composto de funcionários eleitos pelo Conselho, por um período de seis anos. O "Magistrat" é um órgão colegiado em que o burgomestre é apenas o *primus inter pares*, embora execute as decisões desse órgão e seja o chefe da administração local.

No plano cantonal, cada "Land" possui, uma organização específica. Via de regra, o órgão principal é o Conselho cantonal ("Kreistag") eleito pela população. O órgão executivo, colegiado, é o Comitê do "Kreis" ("Kreisrat" ou "Kreisausschuss") composto de membros cujas funções são desempenhadas a título honorífico. Os cantões possuem administração própria, dirigida pelo presidente do Conselho cantonal, com o título de "Landrat". E' ele eleito pelo povo ou pelo Conselho cantonal por um período de seis ou doze anos.

Cumpra ainda acrescentar algumas palavras sobre os órgãos especiais de administração. Trata-se de instituições de direito público, criadas por lei ou resultantes de uma associação voluntária de várias coletividades locais, para o cumprimento de certas missões específicas. Entre essas instituições encontram-se as associações comunais de distrito ("Bezirksgemeinschaften") e as associações que possuem uma finalidade determinada ("Zweckverbände").

Conclusões

Não se pode dizer que a organização administrativa alemã realize de maneira definitiva o sistema de administração autônoma. Prevê-se uma evolução que provavelmente acarretará a revisão de certas noções, pois o sentido da evolução moderna é para uma concentração. Talvez um dia seja reduzido o número dos "Länder" e reorganizadas as comunas.

OS REGIMES JURÍDICOS DO PESSOAL ADMINISTRATIVO

por GERHARD WACKE, Professor da Universidade de Hamburgo.

Os estrangeiros encontram certas dificuldades para compreender os regimes jurídicos que se aplicam ao pessoal administrativo da Alemanha, devido ao fato de observar-se uma certa mistura de direito público com direito privado. Com efeito, uma parte do pessoal (atualmente cerca de 40%) está sujeita ao Estatuto dos funcionários ("Beamtenrecht") e por conseguinte a um regime de direito público, enquanto que outra parte, mais importante, submete-se ao direito privado (regime dos empregados e operários). Essa diferença entre "Beamtenrecht" e "Dienstrecht" está consagrada pela Lei Magna, que igualmente consagrou a existência de um "Personalrecht des öffentlichen Dienstes" que reúne as disposições comuns às duas categorias e por conseguinte aplicáveis ao conjunto do pessoal, no mais amplo sentido do termo.

A história proporciona uma visão mais nítida do que é a concepção alemã. Em fins do século dezoito apareceram os primeiros regulamentos referentes à função pública, sobretudo no "Preussisches Allgemeines Landrecht" de 1794. Daí resulta que o funcionário encontra-se ligado ao Estado por relações de direito público de fidelidade e de obediência. Goza de um regime jurídico especial, só podendo ser demitido mediante processo disciplinar, ocupando geralmente cargo vitalício. Existe, além disso, um privilégio de jurisdição. Apenas as funções materiais mais inferiores (vigia noturno, por exemplo) estavam sujeitas ao direito privado como diaristas. O desenvolvimento dessa categoria — que hoje em dia abrange técnicos altamente qualificados e engenheiros — teve início em meados do século dezenove, com a encampação estatal das ferrovias, que fez com que passasse para o serviço do Estado um grande número de servidores, do qual apenas uma parte iria fazer jus ao Estatuto dos funcionários. Os contínuos progressos da intervenção estatal acentuaram essa situação a tal ponto que, atualmente, os empregados e operários sujeitos ao direito privado são mais numerosos que os funcionários. As pessoas que estão sob o Estatuto, nos ministérios, concentram-se sobretudo nas administrações de natureza econômica e nas empresas públicas.

O artigo 33 da Constituição contém algumas disposições de princípio relativas ao direito da função pública. Determina, em primeiro lugar, o livre acesso de todos os naturais do país a empregos públicos, de acordo com as aptidões e capacidade de cada um sem discriminação de qualquer espécie. Estipula, em seguida, que o exercício das prerrogativas do poder público a título de função permanente deve ser, via de regra, confiado aos membros do serviço público que estiverem ligados às coletividades públicas por relações de serviço e fidelidade ("Dienst-und Treueverhältnis") de direito público. Daí resulta um outro regime aplicável a pessoas que não se enquadram neste caso, sobretudo empregados e operários de serviços públicos. Acrescenta o texto que o direito da função pública deve ser

regulamentado levando-se em consideração princípios tradicionais do funcionalismo de carreira ("Berufsbeamtentum"). A interpretação desse parágrafo foi objeto de controvérsia, a fim de se saber se tinha alcance geral ou limitado aos funcionários, qual o sentido a ser dado à expressão "levar em consideração", bem como o que deveria ser incluído entre os princípios tradicionais. As dúvidas foram dirimidas pela jurisprudência do Tribunal constitucional federal, o qual admitiu como base dos princípios tradicionais as prescrições contidas na Constituição de Weimar.

A execução desses princípios foi objeto de uma legislação específica da Federação e dos "Länder". Para a Federação a Lei de 18 de setembro de 1957 (Bundesbeamtengesetz), que dispõe sobre os funcionários públicos, retoma os princípios constitucionais e distingue diversos tipos de funcionários: vitalício, por período determinado em estágio, demissível e a título honorífico (os últimos não são remunerados). A nomeação vitalícia é a condição normal e recai nos agentes de mais de 27 anos que já tenham passado por um estágio probatório. Os de período determinado são os altos funcionários que ocupam cargos eletivos nas comunas. O ato de nomeação para os cargos mais altos emana do chefe do Estado enquanto o ministro nomeia para os outros cargos, esclarecendo o ato a que grupo se destina o candidato (vitalício, por período determinado, etc.). Há quatro categorias de funcionários e as promoções de uma a outra estão sujeitas a regulamentos precisos (vide artigo do Sr. SEBASTIÁN MORO SERRANO, abaixo). Os direitos e deveres dos funcionários encontram-se especificados no texto da referida lei (especialmente a obrigação que tem o funcionário de se colocar a serviço da coletividade e não de uma ideologia ou de qualquer grupo influente) ou nas disposições suplementares, como a lei sobre vencimentos. Em vista de não existir até o presente um estatuto específico, que ainda se encontra em fase de elaboração, esse regime aplica-se, por analogia, aos juizes federais.

Os "Länder" possuem uma legislação particular e por vezes diversificada. A Federação, com o intuito de proceder a uma uniformização, promulgou normas gerais baseadas nos princípios do direito federal, sobre as quais deverão assentar-se os direitos dos "Länder", no mais tardar, a partir de 1º de setembro de 1960.

Ademais, há para a Federação e para os "Länder", separadamente, disposições de direito disciplinar mais ou menos uniformes, consagrando, todas, a intervenção de jurisdições especiais para a apreciação das faltas profissionais, a partir de um certo grau de gravidade.

Os empregados e operários de serviços públicos estão sujeitos a um direito especial ("Dienstrecht"). Os empregados são muitas vezes técnicos ou universitários que não estão investidos em função que emana do poder soberano do Estado. Trata-se de agentes sob contrato de direito privado, aos quais não se aplica, porém, o direito comum. Realmente, possuem regulamentos profissionais diferentes dos do setor privado e se aproximam mais dos do funcionalismo; seus direitos são mais precisos e sua responsabilidade — penal ou funcional — é a mesma que a dos funcionários. O

que diferencia o regime ao qual estão sujeitos do dêesses últimos é, em primeiro lugar, o fato de poderem ser dispensados de acôrdo com os regulamentos do direito privado, sem haver necessidade de processo disciplinar; os recursos a que têm direito estão no âmbito das jurisdições trabalhistas e não administrativas; as leis sociais que os regem são as do setor privado e não gozam das vantagens de natureza social (pensões mais altas, etc.) peculiares aos funcionários; e, finalmente, as funções que exercem não são permanentes, nem fixadas no orçamento. Em princípio, êsses mesmos regulamentos são válidos para os operários. Tôda a legislação referente à matéria é diferente e distinta do direito trabalhista. Trata-se, além disso, de matéria na qual, em virtude da Lei Básica, a Federação tem direito exclusivo de legislação no que diz respeito aos serviços e o direito de elaborar normas gerais que se imponham aos "Länder", às comunas e instituições de direito público. Êsse estado de coisas foi igualmente consagrado por decisão do Tribunal Constitucional federal. Verifica-se, pois, uma evolução para um regime diversificado, mas uniforme em cada categoria. Não obstante, há diversos problemas de princípio quanto ao estatuto dos empregados e operários. Conforme já foi dito, o estatuto dêstes foi inspirado no dos funcionários, sendo idêntica grande parte de sua regulamentação. Daí resulta que uma greve de pessoal que não se enquadra na categoria de funcionário se defronta com as mesmas proibições que prevalecem para a função pública pròpriamente dita.

A lei de disposições gerais sôbre o pessoal público ("Gesamt-Personalrecht") baseia-se igualmente na Lei Magna. Esta faz, várias vêzes, alusão aos direitos dos "agentes de serviços públicos" ou das "pessoas investidas em função pública", sobretudo em seus artigos 34, 36, 131, 132, 137 e 139. Os regulamentos são, pois, uniformes (responsabilidade de função, respeito à divisão geográfica de origem dos funcionários federais e princípio do recrutamento regional para os serviços descentralizados, etc.). Há outros domínios nos quais tais regulamentos são aplicáveis às duas categorias de agentes: no direito orçamentário, no direito de representação do pessoal superior que equivale, no setor privado, ao dos Conselhos de empresa, etc. Nesse último domínio da representação há possibilidades para o pessoal de cooperar na gestão dos negócios sociais e relativos ao pessoal nos serviços públicos. A organização dos conselhos é feita de acôrdo com os grupos, isto é, há um regime específico para os funcionários, os empregados e os operários. Os recursos que porventura possam surgir na aplicação prática recaem na alçada da jurisdição administrativa e não dos tribunais trabalhistas.

A exposição que acaba de ser feita mostra a complexidade do regime alemão, só explicável em face do desenvolvimento do direito. O apêgo ao conjunto das tradições jurídicas é que explica o fracasso das tentativas para unificação do direito da função pública, especialmente as que foram feitas pelas autoridades militares em 1946.

CARREIRAS ADMINISTRATIVAS E PROMOÇÕES NA FUNÇÃO PÚBLICA FEDERAL

por SEBASTIÁN MORO SERRANO, da Secretaria Geral técnica da Presidência do Governo, Madri, Espanha.

INTRODUÇÃO

O funcionalismo de carreira viu-se sob severas críticas na Alemanha após as duas guerras mundiais, notadamente após 1945. O que se lhe criticava, principalmente, era sua docilidade ao regime, o recrutamento para os seus quadros superiores unicamente entre juristas e os seus privilégios burocráticos. Assim sendo, tentou-se submetê-lo, em vão aliás, ao direito trabalhista comum. A Lei Básica de 1949 consagrou o direito tradicional da função pública na medida em que o mesmo se adaptava à ordem democrática. Foi mantido o conceito das relações de serviço de direito público. A lei de 14 de julho de 1953, que criou o estatuto dos funcionários (*Bundesbeamtengesetz*), desenvolveu êsses princípios. Essa legislação possui, sobretudo, uma disposição complementar referente às carreiras na administração federal ("*Bundeslaufbahnverordnung*") que apresenta especial interesse. Consagra ela certas modificações importantes na legislação constitucional, possibilitando principalmente o recrutamento externo.

II — CONCEITO E ESTRUTURA DA CARREIRA

Define-se carreira como uma série de cargos administrativos, dentro dos quais um funcionário pode evoluir desde sua entrada em serviço até sua aposentadoria. O estatuto dos funcionários apresenta para cada carreira três etapas: 1) funcionários demissíveis, que vai desde a admissão provisória até o fim do período dito "serviço de preparação"; 2) funcionários em estágio probatório e, finalmente; 3) funcionários vitalícios, a partir da nomeação definitiva.

O Estatuto dos Funcionários ("*Bundesbeamtengesetz*") divide as carreiras em quatro categorias: "Einfacher Dienst" (serviço simples), "Mittlerer Dienst" (serviço médio), "Gehobener Dienst" (serviço principal) e "Höherer Dienst" (serviço superior). Essas categorias podem, por sua vez, ser subdivididas e assim é que na "Höherer Dienst", por exemplo, encontramos o Serviço Superior Técnico da Administração Geral do Estado, que compreende carreiras como a de Serviço Técnico de Construção e Serviço Superior de Minas.

Os chefes hierárquicos têm competência para regulamentar suas carreiras específicas, expedindo disposições especiais, mediante autorização prévia do ministro do interior ou das finanças.

ORIGEM DAS RELAÇÕES DE SERVIÇO

Os candidatos considerados aptos após o "serviço de preparação" são nomeados em função do mérito e levando-se em consideração as disposições legais referentes à matéria (ex.: preferência a veteranos de guerra). Devem em seguida dar prova de capacidade durante o estágio probatório.

No que diz respeito ao recrutamento externo, de que falaremos abaixo, o processo é diverso porquanto os candidatos, sem passar pelo "serviço de preparação", são admitidos em estágio probatório após avaliação de suas qualificações pela Comissão Federal do Pessoal.

A admissão ao estágio probatório para os três primeiros grupos é feita mediante a apresentação de um certificado de estudos, enquanto que para o quarto grupo os candidatos devem submeter-se a um exame de Estado ("Staatsexamen").

Existe em cada "Land" uma Direção de Formação Profissional que orienta os trabalhos e julga os resultados dos candidatos recém-nomeados. No término do ciclo de formação ou aperfeiçoamento, o diretor apresenta um relatório sobre os candidatos, cujas notas vão de "muito bem" a "insuficiente". É em função desses relatórios que a administração permite ou impede que o candidato preste exame para admissão definitiva. Os candidatos à categoria superior têm o título de "Referendar", enquanto que os candidatos dos três outros grupos são denominados "Aspirant".

A nomeação definitiva só é feita após o estágio probatório, e os candidatos não podem ter mais de 32 anos para as três primeiras categorias e nem mais de 35 anos para a categoria superior.

III — ORGANIZAÇÃO DAS CARREIRAS

A. "*Einfacher Dienst*" (serviço simples): Os candidatos, com idade mínima de 16 anos e máxima de 35 (40 anos para inválidos de guerra) devem ter o curso primário e possuir, se for o caso, os conhecimentos técnicos necessários. O "serviço de preparação" tem uma duração de seis meses e termina por um exame. O estágio probatório é de um ano e pode ser prorrogado mediante decisão, se for o caso, do chefe hierárquico.

B. "*Mittlerer Dienst*" (serviço médio): O limite de idade para essa categoria é de 30 anos (40 para inválidos de guerra). Por outro lado, os funcionários que contam 10 anos de serviço e que ainda não ultrapassaram 40 anos de idade também podem apresentar sua candidatura a postos superiores desta categoria. As exigências de educação são idênticas às exigidas para o "serviço simples". O "serviço de preparação" é neste caso de um ano e o estágio probatório de no mínimo dois anos e no máximo três.

C. "*Gehobener Dienst*" (serviço principal): São as seguintes as condições de acesso a esta categoria: 18 a 30 anos (40 para inválidos de guerra) ou 10 anos de serviço sem ter ultrapassado 40 anos de idade, estar

de posse de um certificado de ensino secundário e para as funções técnicas de um diploma de arquitetura, de engenharia ou de uma instituição técnica superior.

O "serviço de preparação" dura três anos. Durante êsse período, os candidatos podem beneficiar-se de uma licença de um ano para seguir cursos em uma escola técnica. Ao terminar o "serviço de preparação" os candidatos prestam um exame que lhes permite passar para o estágio probatório ou, em caso de reprovação, para o *Mittlerer Dienst*.

D. "*Höherer Dienst*" (serviço superior): Os candidatos que tiverem no máximo 32 anos, 35 para as carreiras técnicas e 40 anos se forem inválidos de guerra, devem possuir diploma de ensino superior. O "serviço de preparação" dura um mínimo de 3 anos, após o que é prestado um exame, seguindo-se um estágio probatório de 3 anos.

Em cada uma das três categorias mais altas, os membros da categoria inferior têm uma possibilidade de ingresso: Assim é que um funcionário do "serviço simples" pode ter acesso ao "serviço médio", caso der provas de capacidade e após submeter-se a um estágio probatório de, pelo menos, um ano. Um membro do "serviço médio" pode entrar para o "serviço principal" após quatro anos de serviço, mediante estágio de três anos e aprovação em exame. Finalmente, um funcionário do "serviço principal" pode ter acesso ao "serviço superior", contanto que desempenhe função que lhe permita êsse acesso, tenha 15 anos de serviço e menos de 58 anos de idade, já tenha desempenhado, com êxito, funções da categoria superior e tenha sido aprovado nos exames de promoção. O período de preparação é de três anos, mas pode ser reduzido se, no exercício de suas funções anteriores, o candidato já tiver adquirido os conhecimentos suficientes. Por outro lado, um candidato pode não ser obrigado a prestar exame, no caso de já ter passado por tôdas as etapas de sua carreira e tiver mais de 45 anos de idade.

IV — RECRUTAMENTO EXTERNO

Os candidatos de fora, com um mínimo de 32 ou 35 anos e um máximo de 50 anos, estão em pé de igualdade com os candidatos comuns. Não obstante, a lei lhes interdita certas carreiras para as quais exigem formação, aprendizagem e exames especiais. Entram para o funcionalismo público sem passar pelo "serviço de preparação" e sua capacidade é apreciada pela Comissão Federal do Pessoal. O estágio probatório para êsses funcionários é de três anos para os serviços simples e médio, de quatro anos para o serviço principal e de cinco anos para o Serviço Superior.

V — AVALIAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS

A capacidade e o rendimento dos funcionários devem ser avaliados cada três anos, assim como cada vez que o chefe hierárquico fôr transferido. A avaliação compreende a inteligência, o comportamento, a capacidade, a eficiência e o estado de saúde. Cada relatório faz também uma apreciação geral e uma análise das possibilidades de promoção dos funcionários.

VI — TREINAMENTO

Sob a supervisão e estímulo dos chefes, têm os funcionários a obrigação de se aperfeiçoarem no serviço, a fim de melhor executar as tarefas que lhes são afetas. Muitas vezes o funcionário é promovido em função do treinamento adquirido em serviço.

VII — PROMOÇÃO

A promoção é decidida pelo chefe hierárquico, baseado no mérito. O funcionário não possui qualquer direito subjetivo à promoção, da mesma forma como não o tem à nomeação definitiva.

Cumprir observar, nessa ordem de idéias, um princípio muito importante em matéria de promoção: em nenhum caso é permitido pular classes, isto é, o acesso vertical deve ser feito degrau por degrau.

Outros regulamentos impõem certas limitações à promoção. Assim é que um funcionário não pode ser promovido durante o estágio probatório, ou antes de decorrido um ano após a nomeação definitiva, nem durante os três últimos anos antes de completar o limite de idade.

A Comissão Federal do Pessoal pode abrir certas exceções por razões sérias. Ademais, a importância de certas funções exige, mais que qualquer outro critério, a consideração da antiguidade e da experiência.

A JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA

por Carl-Hermann Ule, Professor da Universidade de Heidelberg, antigo Reitor da Escola Superior de Ciências Administrativas de Spira.

I — A LEI BÁSICA E AS JURISDIÇÕES ADMINISTRATIVAS

A estrutura atual da jurisdição administrativa foi estabelecida após o término da última guerra mundial, tendo sido elaborada em certas regiões entre 1946 e 1948, mas foi influenciada sobretudo pelos princípios constantes da Lei Básica de 1949. Esses princípios afastam-se dos que foram adotados em 1919 pela Constituição de Weimar, principalmente por consagrarem a separação da jurisdição administrativa da administração, sua integração autônoma no poder judiciário e a diferenciação de suas atribuições das dos tribunais ordinários. É este o resultado das novas tendências do direito público alemão.

A jurisdição administrativa é exercida no nível da Federação e dos "Länder". A Lei Básica determina, em seu artigo 96, a instituição de tribunais federais superiores para os domínios da jurisdição de direito comum, da jurisdição administrativa, da jurisdição fiscal e da jurisdição trabalhista e social. A Federação poderá, ainda, criar tribunais disciplinares

federais para processos disciplinares contra juízes e funcionários federais (inclusive militares). Em decorrência desse artigo foram criados o Tribunal Administrativo Federal, como órgão de revisão e de recursos em matéria administrativa, com sede em Berlim; o Tribunal Federal de Finanças, de Munique, para cuidar de matéria fiscal; o Tribunal Federal Social, em Cassel, para seguro social; e o Tribunal Disciplinar Federal, também em Berlim, como órgão de apelação para causas de natureza disciplinar dos funcionários federais e dos tribunais militares. Trata-se, em princípio, de órgãos de apelação ou de revisão, conforme o caso, intervindo apenas excepcionalmente como órgãos de primeira instância.

O problema da competência legislativa em matéria de organização da jurisdição administrativa foi matéria controversa, devido ao fato de a Federação e os "Länder" terem entrado em choque, mas atualmente é aceita por unanimidade a competência federal. Esta solução não é, porém, satisfatória, porquanto a organização das jurisdições administrativas varia, às vezes de maneira acentuada, de um "Land" para outro. Foi aprovado, em fins de 1952, pelo Governo federal, um projeto de uniformização geral ("Entwurf einer Verwaltungsgerichtsordnung"), elaborado por um grupo de estudos constituído pelos Ministros do Interior dos "Länder" e por representantes da Associação dos Presidentes dos Tribunais administrativos. O projeto ainda não entrou em votação no Parlamento, mas tudo indica que será votado até o fim do corrente ano. Se entrar em vigor em 1º de janeiro próximo, porá fim às confusões que ora se verificam. E' a êsse projeto que nos referimos abaixo, ao falarmos do "projeto de reforma".

Do ponto-de-vista da evolução histórica, vale assinalar que as primeiras jurisdições administrativas alemãs, do século XIX, foram inicialmente instituídas pela administração e não no poder judiciário. Certas instituições desse tipo surgiram no sul e no centro do país e foram inspiradas no exemplo francês. A partir de 1863, porém, a jurisdição administrativa, sob a influência dos conceitos defendidos por von Mohl e von Gneist, tornou-se pouco a pouco autônoma, diferente dos tribunais ordinários mas também da administração, conceito êsse cuja concretização se manifesta na estrutura atual.

A Constituição de Weimar tinha concebido as jurisdições administrativas em função da limitação de sua competência por uma enumeração exaustiva, constituindo exceção a cláusula geral, admitida hoje em dia. Reconhecia a Constituição aos membros das jurisdições administrativas a independência de magistrados, mas limitava a competência dos tribunais administrativos em benefício dos tribunais ordinários nas causas de natureza pecuniária, mesmo com caráter de direito público. Essa restrição provinha em parte da inadaptação às necessidades das jurisdições administrativas da época.

Outra situação se apresentou à constituinte de 1949, que admitiu a cláusula geral de competência para as jurisdições administrativas, com exceção do que diz respeito a recursos em matéria de desapropriação por utilidade pública e à apreciação da responsabilidade funcional dos agentes públicos, casos que se enquadram na competência dos tribunais ordinários. E' certo que o artigo 19, alínea 4, da Lei Básica estabelece a possibilidade

de qualquer pessoa que se considerar lesada em seus direitos pelo poder público interpor recurso jurisdicional. Esse artigo determina, salvo disposição em contrário, a competência dos tribunais ordinários para conhecer da matéria. Mas em vista da cláusula geral de competência das jurisdições administrativas, seu caráter residual é apenas teórico e a vantagem dos tribunais ordinários puramente formal.

II — ESTRUTURA DAS JURISDIÇÕES ADMINISTRATIVAS

Se a legislação dos "Länder" é pouco uniforme a esse respeito, quase não varia, porém, no que se refere a princípios: as jurisdições administrativas comportam dois graus de jurisdição do exame de atos administrativos não discricionários, quer de fato quer de direito. A criação do Tribunal Administrativo Federal veio acrescentar uma instância de revisão, que não constitui uma instância suplementar porquanto julga apenas questões de direito, isto é, a obediência das decisões ao direito federal.

A composição das jurisdições também é variável. Os tribunais de instâncias inferiores são geralmente compostos de juizes de carreira e de membros não profissionais e não remunerados. O mesmo princípio se aplica aos Tribunais superiores, ficando entendido que nêles se encontra a maioria de juizes profissionais. A questão da composição das jurisdições é aliás bastante controversa.

A organização das jurisdições administrativas baseia-se na dos tribunais ordinários, enquanto que o processo que lhes é aplicável apresenta estreitas relações com o processo administrativo não-contencioso (vide artigo do professor Spanner). De fato, se a individualização das jurisdições administrativas permite diferenciá-las da administração, também é certo que essa diferença é as vezes muito pequena. A ação de anulação apresenta-se com uma espécie de apelação interna e esta observação mostra-se em toda sua importância se a relacionarmos às modalidades do processo não contencioso anterior. Observa-se então que um mesmo caso pode passar por seis instâncias (três não contenciosas e três jurisdicionais) e que muitas vezes há multiplicação inútil de recursos, o que muito complica as coisas. O projeto de reforma prevê uma simplificação desse processo. u

III — DO RECEBIMENTO (CONHECIMENTO) DO RECURSO ADMINISTRATIVO

Mediante a aplicação da cláusula geral de competência, qualquer contestação a um ato administrativo pode ser objeto de intervenção da jurisdição administrativa. A divisão da competência com os tribunais ordinários opera-se na base do critério de direito privado e de direito público, com exceção de litígios constitucionais. Conforme já dissemos, certas matérias de direito público (ação de indenização contra agentes do poder público que tenham violado seus deveres funcionais em detrimento de terceiros, e as contestações em matéria de desapropriação) são retiradas da competência das jurisdições administrativas para a dos tribunais civis. Por outro lado,

as contestações de natureza pecuniária que possam surgir entre os poderes públicos e os funcionários, e que tradicionalmente eram da competência do juiz civil, foram transferidas ao juiz administrativo.

Na organização da proteção jurídica por via administrativa contenciosa, o recurso de anulação há muito tempo desempenha papel essencial. Pode ser exercido contra todos os atos administrativos das autoridades federais e dos "Länder", das diversas autoridades públicas e comunais, e isto tanto no domínio da "administração de serviços ou de gestão" como na de "intervenção". Verifica-se a importância que tem a noção de ato administrativo como critério para o conhecimento de recursos, não sendo fácil dizer quando uma medida administrativa possui êsse caráter. Segundo a teoria administrativa clássica — e a famosa definição de Otto Mayer — o ato administrativo é um ato da autoridade pública, mediante o qual uma autoridade administrativa decide por meio de autoridade, e juridicamente, um caso individual. Antes de 1948, a lei ignorava essa noção, definida no Decreto nº 165 do Governo militar britânico (vide artigo do professor Spanner), e tornada precisa pela jurisprudência e pela doutrina. Apesar disso, nem sempre é fácil determinar o que é um ato administrativo. A noção, bastante ampla, comporta entretanto certas restrições. Excluem-se sobretudo as medidas puramente materiais, exceto em questão de função pública. Não se trata, necessariamente, de qualquer medida relativa à situação jurídica de uma pessoa ou decorrente de uma relação de subordinação à autoridade. A questão continua controvertida em vários setores. A dificuldade é aumentada pelo fato de um ato administrativo poder ter a forma de um ato de direito privado, o que ocorre muitas vezes no domínio do direito administrativo da economia ou da concessão de subvenções públicas, embora se trate, nesse setor, de manifestações do poder discricionário. Isso mostra bem claramente que a interpretação da noção de um ato administrativo deve ser feita de maneira ampla e de acordo, aliás, com os princípios enunciados no artigo 19, alínea 4 da Lei Básica (vide acima).

IV — PRINCIPAIS PROBLEMAS DE PROCESSO

Se o recurso de anulação ainda mantém uma importância fundamental, não possui mais a posição exclusiva que ocupava outrora. A seu lado há dois tipos de ações: ações de contestação de direito ("Feststellungsklage") e sobretudo ação de execução ("Leistungsklage") em caso de omissão ou silêncio da administração. O recurso de anulação ataca a ilegalidade de um ato, enquanto que uma ação de execução (também chamada "Vornahmeklage" ou "Verpflichtungsklage") visa a obrigar a administração a algum ato, ou a permitir que alguém pratique um ato, ou, ainda, a impedir que a administração pratique determinado ato. É grande a importância dessas ações em direito administrativo econômico. A fim de poder dar entrada em uma dessas ações o interessado deve justificar a necessidade de proteção legal e ter um interesse na ação. Não existe na Alemanha a ação dita "popular", isto é, aquela que autoriza qualquer pessoa a dar entrada em uma ação contra um ato novo.

O processo seguido perante jurisdições administrativas não difere do que é utilizado em tribunais ordinários, exceto em dois aspectos: exige-se mais freqüentemente um processo administrativo prévio e o processo é inquisitorial. O processo prévio não se aplica a não ser em caso de recurso de anulação, enquanto que a exposição dos fatos e das provas é geral, dispondo a jurisdição, nesse domínio, de amplas prerrogativas. A apresentação de provas é diferente do que se observa no processo civil, admitindo-se a apresentação de prova material. As provas variam de acordo com as ações. Assim, na ação de execução, o interessado deverá provar a legitimidade de sua reivindicação.

O processo de primeira instância termina por uma sentença, a menos que a causa seja resolvida de outra maneira (por ter sido tornado sem efeito o ato contestado, por acordo amigável, por desistência, etc.). Pode-se apelar dessa sentença a uma jurisdição superior. A decisão dessa última pode ser levada ao Tribunal Administrativo Federal, que se constitui em uma instância de revisão para casos de violação do direito federal ou vício de processo. Com exceção de caso onde houver vício de processo, exige-se o consentimento prévio da jurisdição de onde emana a decisão da qual se apela, para conhecimento da ação. Na eventualidade de não ser dado consentimento, pode-se interpor recurso sobre tal ponto perante o Tribunal Administrativo Federal. Embora geralmente só possa ser apresentada apelação baseada em questões de direito, a jurisdição administrativa federal vê-se a braços com um número enorme de casos, sendo que em fins de 1958 havia 4.000 causas atrasadas. Como há sempre novas causas, o atraso pode ser estimado em dois anos. Sendo idêntica a situação nas outras jurisdições, tornam-se necessários vários anos para a conclusão de uma ação. A reforma prevista tende a reduzir esse prazo, mas se se desejarem resultados concretos parece ser necessária uma reorganização da estrutura das jurisdições.

A eficácia real da proteção jurídica não se baseia apenas na concessão de um direito de recurso, mas no fato de se saber se tem êle efeito suspensivo sobre as decisões recorridas, se pode dar origem a medidas provisórias (ação de execução) e à execução de sentenças jurisdicionais forçando a administração a um ato positivo.

Constitui regra terem efeito suspensivo, salvo em matéria fiscal, as formas de direito do processo administrativo não contencioso (oposição, recurso ou contestação), assim como os recursos de anulação. A administração pode, no entanto, ordenar a execução se assim o exigirem interesses superiores, mas não com base apenas no interesse público. Mediante solicitação do interessado, a jurisdição pode sobrestar a execução. Não há opinião unânime sobre se essa decisão de sobrestar pode ser tomada antes da apresentação de um recurso, mas é a opinião mais admitida e que será consagrada pela legislação projetada. Em caso de manifesta ilegalidade do ato a, ordem pública impõe a medida. Em princípio, essas regras não valem para os atos normativos de direito que, pela sua própria natureza, são de execução imediata (exemplo, demissão de funcionário). Entretanto, a doutrina e a jurisprudência admitem um certo efeito suspensivo do recurso

contra tais atos. A administração tentou contornar êsse obstáculo — especialmente em matéria de habitação — procedendo a uma execução imediata, mas as jurisdições se opuseram a essa atividade intempestiva. E' óbvio que essas regras não são válidas para ação de contestação de direito ou ação de execução. Não obstante podem, no último caso, surgir medidas provisórias segundo as espécies, que não prejudgam a decisão final.

A questão da execução das decisões jurisdicionais surge no caso da ação de execução. As sentenças são por si mesmas executáveis, mas como forçar a administração a tomar medidas positivas? O problema dos meios de coerção que se apresentam ao juiz nessa eventualidade não está regulamentado no direito atual, mas o estará na legislação futura. Pode-se duvidar da utilidade de uma tal determinação, porquanto em um Estado de direito uma decisão da justiça deve ser cumprida pela administração sem que seja necessário recorrer a medidas coercitivas.

V — CONCLUSÕES

As novas jurisdições administrativas alemãs têm-se mostrado eficazes e contribuem para a realização dos princípios do Estado de direito em matéria administrativa. Seu funcionamento poderia, sem dúvida, ser melhorado, mas a sua concepção é bastante satisfatória e sua organização permite associar à justiça administrativa especialistas qualificados como assessôres a título honorífico. Devemos também desejar que não tenham êxito as tendências atuais para uma modificação do estatuto das jurisdições administrativas no que se refere a sua independência para com a administração e os tribunais ordinários.