

A Recente Evolução das Jurisdições Administrativas na França

RENÉ CASIN

Vice-Presidente do Conselho de Estado,
Membro do Instituto

(Tradução de *Honorina Abreu*)

A EXTENSÃO prodigiosa das atribuições modernas do Estado e das coletividades públicas, territoriais ou não, nos domínios administrativo, econômico e social, suscita atividades múltiplas geradoras de direitos e de obrigações e ao mesmo tempo litígios de direito público.

Nos países onde o princípio da separação das autoridades administrativas e judiciárias não existe, o desenvolvimento desse vasto contencioso levantou problemas novos. Certos Estados, como por exemplo a Bélgica, julgaram necessário para enfrentar essa evolução, fazer renascer com uma estrutura moderna o Conselho de Estado que tinha desaparecido pelo silêncio da Constituição de 1830.

Outros países como o Reino-Unido, que se mantiveram fiéis à unidade da função judiciária, viram-se obrigados a criar diversas espécies de comissões administrativas ou órgãos jurisdicionais dotados de atribuições limitadas a um determinado domínio, mas que constituem igualmente sistemas desprovidos de laços comuns e que não oferecem, segundo mesmo a opinião de personalidades britânicas muito qualificadas, as garantias de unidade de jurisprudência, nem mesmo tôdas as garantias de independência que são o orgulho legítimo da magistratura judiciária britânica.

Durante o congresso da União Federal dos magistrados franceses realizado em Rouen em junho de 1953, congresso cujos trabalhos foram consagrados à independência dos magistrados, Lord Denning, Presidente da Côrte Real de Justiça de Londres, terminou uma comunicação notável na qual fazia o elogio da magistratura do seu País, assinalando como uma grande lacuna, a insuficiente solidez de jurisdições administrativas dispersas e expressando o pesar de alguns de seus compatriotas por não haver também um Conselho de Estado na Inglaterra.

Esboça-se, pois, em muitos Estados tradicionalmente fiéis à unidade da ordem das jurisdições, um movimento para fazer face às exigências da vida moderna.

Poder-se-ia crer que, num país que, como a França, conhece há mais de cento e sessenta anos,

a regra da separação das autoridades administrativas e judiciárias, assim como a separação das duas ordens de jurisdições, que em tal país dotado de um Conselho de Estado, antigo e independente, e beneficiado de um certo avanço quanto aos meios de fazer face às transformações, a evolução das jurisdições administrativas seria infinitamente mais lenta e como que entibiada.

Mas essa opinião não é senão parcialmente verdadeira. Na realidade os fenômenos de transformação das estruturas e das atividades do Estado produziram suas conseqüências na França como em outros lugares; a multiplicação das intervenções administrativas engendrou a multiplicação dos órgãos, a dos abusos possíveis e a dos competentes recursos. O ponto de aplicação dessas transformações é que não é o mesmo que nos países acima citados.

A organização jurisdicional da França era de certo a melhor preparada para desenvolvimento do direito administrativo e das garantias dos cidadãos, contra as ilegalidades e os "agravos", cometidos pelo poder público; mas nosso próprio sistema evoluiu também durante os anos decorridos depois da segunda guerra mundial. Os numerosos aspectos particulares de que essa evolução se revestiu poderiam, cada um deles, ser objeto de estudos profundos. Limitar-nos-emos aqui a chamar atenção sobre três dos principais aspectos de interesse crescente, em matéria de competência e de processo.

Em primeiro lugar, a delimitação das fronteiras entre as competências respectivas de ordem administrativa e de ordem judicial deu lugar, depois da guerra, a tentativas de alteração. Se o sistema francês de regular conflitos de competência se tem afirmado notavelmente estável no conjunto, êle foi parcialmente pôsto em causa e não se consolidou senão a custa de certas modificações. Por outro lado, vários ensaios foram escritos, não para voltar à unidade das ordens de jurisdição, mas para substituir à dualidade das ordens, diversos sistemas tendentes a aumentar sua pluralidade pela criação de uma terceira ordem ou mesmo de uma quarta ordem.

Num segundo domínio próprio no direito administrativo, a evolução se caracteriza pela multiplicação de organismos públicos, seja administrativos, seja jurisdicionais, dos quais o Conselho de Estado controla as decisões ilegais de uma maneira cada vez mais rigorosa relativamente a excesso de poder ou como juiz de cassação. Por outro lado, um número crescente de profissões se organizam ao abrigo de regras de direito público e pretendem exercer atribuições seja administrativas, seja jurisdicionais, em detrimento das liberdades do indivíduo. O desenvolvimento do recurso de cassação perante o Conselho de Estado toma assim uma amplitude considerável como complemento do já bem conhecido recurso por excesso de poder.

E' um fato marcante de tempo.

Mas de tôdas as transformações pacíficas surgidas recentemente na França dentro da ordem administrativa, a mais importante é aquela que vem de ser realizada pelo decreto de 30 de setembro de 1953, promulgada pelo Govêrno da República em virtude de poderes especiais outorgados pela lei de 11 de julho.

A partir de 1.º de janeiro de 1954, o Conselho de Estado cessa de ser o juiz de direito comum de primeira instância em matéria administrativa.

E' uma instituição mais modesta criada desde o fim da Revolução sob o nome de Conselho de Prefeitura, que depois de ter caminhado na sombra, conquistou atribuições jurisdicionais especiais cada vez mais numerosas e adquiriu uma independência e uma autoridade crescentes sob o contrôle do Conselho de Estado, tornando-se no futuro sob o nome novo de Tribunal Administrativo, o juiz de direito comum de primeira instância, qualificado mesmo para ordenar em certos casos a suspensão da execução de uma decisão administrativa. Assim, na época em que certos países aceitam somente numa primeira etapa a separação das duas ordens de jurisdições, a França já chegou a uma situação em que a Côrte administrativa central tem necessidade de se consagrar de preferência ao papel de jurisdição suprema de cassação ou de apelação e de deixar as jurisdições mais próximas dos postulantes, o conhecimento em primeira instância, da maior parte dos litígios administrativos.

Porque isso acontece? E' porque, segundo a expressão do professor HAMSON de Cambridge, o Conselho de Estado "estava em perigo de ser aniquilado pela confiança que êle inspira", a confiança dos suplicantes, dos contribuintes, como a dos poderes públicos. A partir de dez anos, o número de recursos interpostos perante êle, somando-se ao número de outras atividades peculiares ao Conselho e aos seus membros, tornou-se de tal modo avultado, que o Conselho de Estado se apercebeu dos perigos que essa situação poderia engendrar. Sabendo que no passado, a incapacidade para os grandes Corpos de aceitar pacificamente transformações de suas funções suscitou

frequentemente medidas brutais, senão mesmo revoluções violentas, êle foi o primeiro a reclamar uma reforma destinada a favorecer o respeito efetivo da legalidade.

E' tempo de completar estas considerações gerais pelo exame de cada um dos principais problemas enunciados.

* * *

Depois da lei de 24 de maio de 1872, o Conselho de Estado não se limita mais a dar apenas decisões contenciosas, êle próprio se estatui como jurisdição. A justiça reservada dá lugar à justiça delegada. Mas em consequência disso, o legislador teve que organizar um sistema de ordenação dos conflitos de competência entre as jurisdições de ordem judiciária e as de ordem administrativa, o que êle fez na base de igualdade. O Tribunal dos Conflitos instituído em 1872, depois da tentativa abortada de 1848 tem, a sua direção o Ministro da Justiça e um Vice-Presidente eleito entre seus membros que são, em número igual, Conselheiros de Estado e Conselheiros à Côrte de Cassação. Dois Comissários do Govêrno (verdadeiros procuradores fiscais da lei), o que é oriundo do Conselho de Estado apresenta suas conclusões quando o Conselheiro relator pertence à Côrte de Cassação e inversamente. Esta instituição que existe há mais de oitenta anos, e que os inglêses chamariam um "Joint Committee", funciona de uma maneira muito eficaz graças a mútua compreensão dos magistrados que a compõem: é muito raro que ela se divida a ponto de se recorrer ao Ministro da Justiça para desempatar. Do meu conhecimento, isso aconteceu apenas três vêzes, desde o princípio do século XX. Segundo os Srs. Aristides BRIAND e PENANCIER, foi o Sr. René MAYER que mais recentemente foi chamado a desempenhar essa função como Ministro da Justiça.

O Tribunal de Conflitos resolve sobretudo os conflitos positivos de competência que sobem até êle por decisão de conflito emanada de um Prefeito. O Tribunal resolve também os conflitos negativos, e de acôrdo com uma lei de 20 de abril de 1932 regula em definitivo as divergências de julgamentos que envolvem denegação de justiça. Porém, mais do que o seu processo e sua finalidade, ao Tribunal cabe resolver os numerosos conflitos de competência nascidos da guerra e de suas consequências, a respeito das requisições de bens móveis feitas pela administração e das requisições imobiliárias, notadamente as de locais de habitação. Um imenso contencioso resultou do fato de pessoas que, sendo ou se dizendo administradores assenhorearam-se sem respeito das formas legais, seja de bens móveis, seja da posse de bens imóveis pertencentes a particulares. Inversamente particulares, decididos a não obedecer, mesmo as ordens regulares da administração e a não se desfazerem dos bens móveis ou de alojamentos requisitados, recorreram ao judiciário para

impedir a execução de decisões administrativas. Enquanto que em 1928-1929 o Tribunal de Conflitos não foi chamado a conhecer senão de três casos, em 1948-1949 teve que regular 135 conflitos.

Durante êsse período, querelantes exasperados por grande número de abusos ou por ilegalidades flagrantes da administração bem como pela lentidão de uma justiça administrativa fortemente concentrada em Paris, assediaram os juizes da ordem judiciária "protetores das liberdades e notadamente da propriedade privada". Seja por via de processo sumário, seja por via de julgamentos com mandado para a administração, adequados à necessidade de medidas cominatórias, êles conseguiram que os juizes da ordem judiciária alargassem em seu favor a velha teoria das "vias de fato" ou a da "empresã" em nome da qual êsses tribunais se reservavam tradicionalmente competência em face da intervenção julgada abusiva da administração.

Esta retrucou obtendo do legislador leis de emergência dando-lhe a possibilidade de não obedecer ao julgado, a despeito de decisões proferidas com força de coisa julgada.

Ao inverso disso, viu-se em numerosos casos, particulares resistirem a requisições as mais regulares feitas contra êles por representantes do interesse público. Êstes não escaparam a tentativa de fazerem justiça por êles mesmos, procedendo a atos de execução de officio. Ora, é um princípio bem estabelecido sôbre as célebres conclusões de J. ROMIEU perante o Conselho de Estado, que a administração não tem o direito de proceder por ela própria a execução de officio de suas decisões, se não se trata de casos de urgência ou se a administração tem a possibilidade de provocar recursos penais para submeter o cidadão recalcitrante a uma sanção desta ordem. O Conselho de Estado e o próprio Tribunal dos Conflitos ficaram fiéis a esta jurisprudência. Foi preciso que a Côte de Cassação constataste que a lei de 11 de julho de 1938 sôbre a organização da nação em tempo de guerra, não continha disposições penais que permitissem punir a resistência injustificada dos detentores ou ocupantes de bens requisitados com fundamento na lei de 11 de outubro de 1945, para que a administração se visse enfim com seu direito reconhecido para proceder a execução de officio de medidas regulares.

Assim, verificou-se logo depois da guerra uma certa flutuação senão mesmo uma verdadeira crise na regulação dos conflitos de competência. Essa crise pode ser considerada como ultrapassada atualmente. Foi resolvido, depois de certas alternativas favoráveis a uma sensível extensão da competência judiciária, por um retôrno quase completo as linhas fronteiras tradicionais. Os juizes da ordem judiciária podem se pronunciar sôbre a legalidade de um regulamento administrativo quando a legalidade dêste é discutida por ocasião de processos penais. Êles podem continuar a intervir contra as "vias de fato" da administração, isto é, contra os atos e procedimentos

manifestamente insuscetíveis de apoio em um texto legislativo ou regulamentar. Êles podem enfim proteger a propriedade imobiliária contra as empresãs declaradas ilegais, as de caráter regular subtraídas da competência da jurisdição administrativa. E' sobretudo sôbre a extensão dos poderes do juiz de ordem judiciária reputado competente (notadamente seu poder de atribuição de mandar indenizar, de obrigar a administração em casos de expulsão ou evacuação), como em todos os casos dos quais êle pode conhecer, que o balanço de oito anos de jurisprudência em matéria de conflitos se revela favorável a jurisdição da ordem judiciária.

Passada a tempestade, a Assembléia Nacional que se tinha ocupado, por intermédio de M. WASMES, relator da Comissão de justiça para o projeto sôbre a reforma do contencioso administrativo, de que falaremos em breve, de disposições bastantes ousadas pendendo a organizar um processo novo e preliminar de um regulamento prévio, em cada caso de possíveis conflitos de competência, a Assembléia não julgou urgente se prestar a inovações legislativas dessa ordem ou seja ela preferiu deixar tudo de novo confiado à sabedoria do Tribunal de Conflitos.

A aplicação prática do sistema da dualidade das ordens de jurisdições não foi apenas posta em foco no curso dêstes últimos anos. Existe neste momento na França um movimento doutrinário que não deve ser deixado em silêncio, em favor da pluralidade das ordens de jurisdições. Num notável artigo muito recente, M. LAROQUE, que desempenhou antes da guerra, um papel muito ativo no seio da Côte Superior de Arbitramento dos conflitos coletivos do trabalho, criada em 1938, preconiza a criação de um terceiro contencioso comportando um aparelho completo que se escalonaria desde a primeira instância até a jurisdição suprema: o contencioso social, cujos elementos seriam colocados, uns no domínio da competência judiciária (conflitos individuais do trabalho, segurança social etc) e outros sôbre as atribuições das jurisdições administrativas (pensões etc.). Alguns propõem para o contencioso da função pública tornado muito volumoso, a criação de uma ordem ou de uma subordem distinta.

Aliás, nós vemos reaparecer uma teoria que triunfou na Alemanha e em outros países, a da autonomia do direito fiscal e das jurisdições fiscais.

O desenvolvimento das intervenções jurisdicionais em matéria econômica inspira a diversos escritores a idéia de criar para esta uma nova ordem.

São enfim pessoas que desejosas de retirar a questão da aplicação das penas do poder executivo, gostariam de submeter o contrôle de tal aplicação a uma ordem jurisdicional especial.

E' preciso reconhecer que, nas matérias fiscais e sociais, e servindo-nos do exemplo de países estrangeiros, certas reformas não são excluídas.

Mas na França, o sistema das duas ordens jurisdicionais, ainda que firmemente estabelecido e compatível com o princípio da unidade do direito no Estado, não poderia ser substituído sem perigo para esta, por um sistema plural mais amplo. Parece que é por intermédio de jurisdições mistas, compostas metade por juizes de ordem judiciária e metade por juizes de ordem administrativa, que nos poderíamos orientar para fazer face a certas necessidades novas. A atual Côte de arbitramento dos conflitos coletivos do trabalho, confiada pela lei de 11 de fevereiro de 1950 à direção do Vice-Presidente do Conselho de Estado, constitui justamente (como o Tribunal dos conflitos) uma Côte mista de grau mais elevado. A elevação do nível e a extensão recente das atribuições dos tribunais administrativos poderão contribuir para desenvolver jurisdições mistas de grau médio, nas quais os jurados e juizes não profissionais pertenciam às categorias de interessados. Quanto a estes, sua exclusão desde o primeiro grau não seria nem útil nem democrática.

* * *

O segundo aspecto da evolução das jurisdições administrativas na França, mais especialmente do Conselho de Estado, diz respeito ao desenvolvimento impressionante do papel dessa alta assembléia, como juiz de cassação.

Quando à decisão de um órgão administrativo, individual ou colegiado diz respeito a uma demanda principal de anulação perante o Conselho de Estado por incompetência, vício de forma, abuso de poder, violação da lei e dos princípios gerais do direito, dá-se a abertura de um processo contencioso por excesso de poder. Sabe-se que importância adquiriu esse processo. Os progressos do controle exercido pelo Conselho a esse respeito mereceriam um estudo particular. Mas quando a imputação de ilegalidade é formulada contra o ato de um órgão jurisdicional produzido como jurisdição, não há lugar para o recurso por excesso de poder. E se o julgamento, a decisão ou sentença da jurisdição em causa não são suscetíveis de apelação, foram proferidas em última instância, não é senão por via do recurso de cassação que se pode agir para fazer anular a decisão "inter partes".

Houve um certo período durante o qual o papel do Conselho de Estado como juiz de cassação passou quase despercebido. O excesso de poder era como um sol que ofuscava o astro vizinho. LAFERRIÈRE, entretanto, não se esqueceu de desenhar os traços do recurso de cassação nos litígios administrativos. No conjunto, seus esforços foram ratificados. A despeito de certos publicistas terem chegado a falar de "agonia" do recurso de cassação, a história dos últimos cinquenta anos assinalou para esse meio de anulação, uma individualização progressiva e um desenvolvimento consagrado oficialmente pela Ordenação de 31 de julho de 1945 e depois pelo decreto

de 30 de setembro de 1953, e que não parece prestes a enfraquecer, embora se multipliquem os casos levados em apelação perante o Conselho de Estado, após julgamento por um tribunal administrativo.

E' absolutamente impossível enumerar aqui, de uma maneira exaustiva, as jurisdições administrativas cujas decisões em última instância admitem recurso de cassação. A título de exemplo citaremos, todavia, as jurisdições administrativas permanentes de ordem elevada, de criação antiga ou recente, que pertencem organicamente a um serviço público do Estado. Em primeiro lugar o Tribunal de Contas (lei de 18 de setembro de 1807, art. 17), cujas decisões são raramente levadas ao Conselho de Estado e ainda mais raramente reformadas por êle. Num segundo grupo, vêm os Conselhos de revisão em matéria militar (lei de 30 de março de 1928; o Conselho Superior de Educação Nacional (lei de 18 de maio de 1946); o Tribunal de Disciplina Orçamentária criado pela lei de 25 de setembro de 1948; a Comissão de Controle dos Bancos; as jurisdições especiais em matéria de assistência, de abonos as famílias dos militares, aos velhos não assalariados etc.. O terceiro grupo é formado por jurisdições ocasionais oriundas da primeira guerra mundial (Comissão dos lucros de guerra, comissão de revisão dos preços de guerra, comissões superiores de assistência gratuita aos inválidos de guerra), ou outras entidades criadas com o objetivo de liquidar as conseqüências da última guerra (Comité temporário do contencioso criado pelo Governo da Algéria, comissão superior de confisco dos lucros ilícitos, Tribunal de honra em matéria de inelegibilidade, Comissão interprofissional de correção a atos de usurpação etc., etc.).

Mas esta lista por si só impressionante e que confirma a utilidade de coordenar numerosas jurisdições administrativas especializadas ou temporárias, num Estado dado — assume uma significação particular se completarmos a mesma pela enumeração das jurisdições disciplinares relativas às ordens profissionais cada vez mais numerosas na época atual (médicos, farmacêuticos, veterinários, jornalistas, arquitetos, leiloeiros, peritos contadores, agrimensores). As ordens referentes às profissões judiciárias (advogados, procuradores judiciais, notários, oficiais de justiça, síndicos etc.) estão sujeitas na França ao controle do poder judiciário.

O legislador, quando cria um órgão administrativo, nem sempre indica se êle tem, por algumas de suas atribuições ou inteiramente, um caráter jurisdicional. Assim o problema de se saber, no silêncio da lei, segundo que critérios, uma jurisdição administrativa verdadeira se distingue de um simples órgão colegiado de administração ou ainda por que característica se pode distinguir entre as decisões de um mesmo órgão, as decisões de natureza jurisdicional das que são de natureza administrativa suscetíveis de serem modificadas por uma autoridade hierárquica, é particularmen-

te delicado e tem suscitado uma jurisprudência abundante e estudos doutrinários muito interessantes.

O interesse prático na distinção entre o recurso de cassação e o recurso por excesso de poder pode parecer secundário se observamos um e outro nos seus aspectos comuns, de cujos aspectos o mais visível é o de que estes dois meios de direito concorrem para a anulação de um ato inquinado como ilegal. Mas um membro do Conselho de Estado mostrou recentemente as diferenças sensíveis que têm subsistido e poderiam se agravar ainda mais num futuro próximo.

Cogita-se em princípio de se saber quais são as decisões reformáveis por via do recurso de cassação e por quem elas podem ser reformadas. Perante a Assembléa plenária do contencioso, reunida em 27 de novembro de 1953, o Sr. CHARDEAU, Comissário do Governo, sustentou que as decisões do Conselho superior da ordem dos veterinários, quando aceitam ou recusam a inscrição de um desses práticos nos seus quadros, têm o caráter de uma simples decisão administrativa e não de um ato jurisdicional. Partindo daí, êle admitiu que qualquer pessoa tendo interesse, na espécie um veterinário membro da ordem, tendo empregado como estagiário o candidato à inscrição, tem qualidade para reclamar por um excesso de poder que teria sido cometido pelo Conselho superior. Ao contrário, o cancelamento dos quadros pronunciado pelo órgão disciplinar competente de uma ordem profissional teria o caráter de um ato jurisdicional, passível eventualmente de cassação. O Conselho de Estado seguiu estas conclusões em sua decisão de 12 de dezembro de 1953.

Mas sua decisão, já bastante importante por si mesma, veio a produzir uma outra consequência capital depois da reforma de 30 de setembro de 1953; dita reforma fez do tribunal administrativo o juiz de direito comum em primeira instância com referência ao excesso de poder, enquanto que o Conselho de Estado tem a competência exclusiva para regular sobre os recursos de cassação.

A originalidade do recurso de cassação em comparação com o recurso por excesso de poder se enfraqueceu no que concerne aos meios de anulação durante o período em que, contrariamente à opinião de LAFARRIÈRE, o Conselho de Estado tem admitido o meio de cassação resultante de excesso de poder, meio reconhecido como clássico, senão freqüente, por intermédio de um recurso por excesso de poder. Mas uma reviravolta recente, cujo caráter não é talvez definitivo, vem de restituir uma importância séria a êste ponto de distinção. A parcialidade do juiz, que não é imaginária, infelizmente nas jurisdições profissionais compostas de concorrentes ou colegas do interessado não pode ela por si só constituir um motivo de cassação.

Sem insistir sobre as diferenças apontadas entre a maneira pela qual se exercem o poder de controle do juiz de cassação e o do juiz por ex-

cesso de poder, respectivamente, devemos enfim assinalar, no que concerne aos efeitos da decisão da jurisdição de controle, que anulação de um ato administrativo por excesso de poder tem efeito "erga omnes" e não a administração à revisão do processo atinente a um ato declarado nulo, enquanto que o recurso de cassação de uma decisão jurisdicional tem seus efeitos limitados às partes em litígio, mas em compensação obriga o juiz recorrido, sob pena de denegação de justiça, a ordenar sobre esse litígio na base do decidido.

* * *

A evolução que acabamos de descrever, não foi determinada por um conjunto de princípios que se caracteriza pelo desenvolvimento recente de elementos sucessivos. A transferência para os tribunais administrativos da competência de direito comum em primeira instância nos litígios administrativos, se revela, ao contrário, como o coroamento de uma evolução em via de perfeição e lança por terra francamente um princípio tradicional do nosso direito público, com apenas certas precauções e reservas.

Consideremos, por exemplo, a Ordenação de 31 de julho de 1945, art. 32, lei atual reguladora do Conselho de Estado, que substituiu a de 1872. Ela assim estabelece: "O Conselho funcionando como Contencioso é o juiz de direito comum em matéria administrativa; êle julga soberanamente sobre os recursos de anulação por excesso de poder contra os atos das diversas autoridades administrativas..."

Ora, o decreto de 30 de setembro de 1953 (J.O. 1.º de outubro) dispõe em seu art. 2.º que "os tribunais administrativos são em primeira instância, sob reserva do direito de apelação perante o Conselho de Estado, juizes de direito comum do contencioso administrativo". Êle enumera em seguida, de uma maneira limitativa, as cinco categorias de casos em que o Conselho de Estado permanece como competente em primeira instância.

Um outro texto, sob uma forma não obstante modesta, traz uma inovação destinada a ter as mais importantes consequências. O art. 9.º prescreve que "o recurso perante o tribunal administrativo não tem efeito suspensivo se êle não fôr ordenado pelo tribunal administrativo". Permite-se, assim ao tribunal de prescrever que seja suspensa a execução de uma decisão administrativa, desde que ela não interessa a manutenção da ordem, a segurança e a tranquilidade públicas.

Em face dessas disposições novas e as do regulamento da administração pública de 28 de novembro (J.O., 29) estabelecido para sua aplicação, torna-se necessário examinar-se, sucessivamente o plano afim, e o preparo dos materiais da reforma. Com êste fim estudaremos sucintamente:

1.º) as causas que tornaram necessárias a reforma do contencioso administrativo;

- 2.º) os elementos que a tornaram possível;
 3.º) as etapas que permitiram realizar a transferência da competência de direito comum;
 4.º) o processo da eventual suspensão da execução;

5.º) os melhoramentos trazidos para o funcionamento dos tribunais administrativos que substituírem aos conselhos de prefeitura, departamentais ou interdepartamentais;

6.º) as precauções tomadas para manter, em certos casos, a competência permanente do Conselho de Estado, em primeira e última instância, no interesse dos querelantes e do Estado;

7.º) as regras de atribuição da competência territorial entre os diversos tribunais administrativos;

8.º) as medidas transitórias estabelecidas para o exame dos processos já em curso, no momento da entrada em vigor da reforma.

1. Já foi dito antes que a causa determinante da transferência de um grande número de processos das cidades de província e das sedes de departamentos de ultramar, foi a obrigação em que se viu o Estado, encarregado de assegurar a justiça, de aliviar o Conselho de Estado, diante da maré montante de processos.

Até o fim de 1946, acreditou-se que o atraso das reclamações acumuladas durante a guerra até a expiração das dilações adremente prorrogadas, era a causa exclusiva de crescimento dos processos levados perante o Conselho. Durante o mês de maio de 1946, somente, 1.500 processos chegaram ao Conselho. Mas durante o ano de 1947 consecutivo à cessação das hostilidades, o número de processos novos não apresentou nenhum sinal de diminuição. Forçoso foi, pois, reconhecer-se que se tratava de um fenômeno permanente. De fato, desde o mês de agosto de 1947, o vice-presidente do Conselho de Estado assinava ao Ministro da Justiça que o montante dos processos para serem julgados se elevava já a 13.000 e que se tornava, assim, necessário providenciar sem demora sobre os meios de acabar com este atraso, ou, na pior hipótese de se evitar o crescimento desse atraso.

Com esse objetivo, foram tomadas diversas medidas para facilitar o trabalho da seção do Contencioso: criação de um fichário central de jurisprudência, depois de um centro especial de documentação, criação de uma 9.ª subseção encarregada de prover sobre os litígios decorrentes de acidentes de tráfego etc... Desde o princípio de 1948, um comitê especial do Conselho depunha nas mãos do Ministro da Justiça, um primeiro anteprojeto oficial transferindo a competência de direito comum em primeira instância aos conselhos de prefeitura, interdepartamentais ou departamentais.

Os sete anos decorridos depois de 1947 confirmaram, infelizmente, tôdas as más previsões. A despeito de tudo que se pôde pôr em prática para melhorar o rendimento da alta jurisdição, sem diminuir a qualidade de suas decisões, o Con-

selho julgou cada ano 1.800 a 2.000 processos a menos do que o que recebeu para julgar. No curso do ano judiciário de 1952-1953, êle resolveu, por intermédio de subseções especiais ou reunidas, em sessão e em assembléia plenária 5.075 litígios, cifra jamais ainda atingida.

Ora, apesar deste esforço, o *deficit* cresceu de tal modo que em 31 de julho de 1953 o número total de processos restantes para julgar se havia elevado à cifra de 24.510. Entre as múltiplas sondagens feitas sobre as conseqüências nefastas resultantes de tal congestionamento, citaremos um único caso a título de exemplo. Uma mulher idosa tinha sido vítima em junho de 1940, em MENTON, de um acidente provocado por um automobilista preposto do Ministério do Interior, por ocasião da ofensiva italiana. Havendo intentado por erro, o seu recurso perante o Conselho de Prefeitura de Nice e obtido ganho de causa, perdeu, em apelação interposta por seu adversário, por julgamento do Conselho de Estado, que em 1951 declarou o primeiro juiz incompetente. O Ministro do Interior não quis, felizmente, que o processo fôsse reiniciado na Justiça. Com muita elegância êle promoveu um acôrdo amigável, depois de dar à vítima um primeiro auxílio. Mas se êle não o fizesse assim, o processo teria que começar de novo ao fim de 11 anos.

2. Para cada mal um remédio. Quando o Conselho de Prefeitura foi criado em cada departamento, pela lei do dia 28 "pluviose" ano VIII, "este órgão foi considerado antes como um satélite político do prefeito do que como uma jurisdição. Os Conselheiros da prefeitura tinham sobretudo uma função de representação.

Mas essa modesta instituição departamental teve sua organização progressivamente melhorada, bem como sua composição, desenvolvendo-se sua autonomia e suas atribuições contenciosas.

O decreto de 6 de setembro de 1926 substituiu 22 conselhos de prefeitura interdepartamentais por conselhos da Metrôpole (não compreendido o tribunal administrativo da Alsacia e da Lorena), não deixando subsistir senão na Algéria e no Sena, os antigos conselhos departamentais. Desde a mesma época o efetivo de cada um foi acrescido (um presidente e quatro conselheiros dos quais um era comissário do governo). O provimento por concurso foi progressivamente estabelecido: os mais recentes membros do tribunal são oriundos da Escola Nacional de Administração, que é também o viveiro dos grandes Corpos do Estado. A independência da jurisdição em face dos prefeitos, foi estabelecida. Quanto às atribuições contenciosas, antes limitadas a certas questões de trabalhos públicos, às contravenções relativas a ruas e estradas, desenvolveram-se grandemente quanto aos negócios fiscais (impostos diretos) e eleitorais (conselhos gerais e municipais).

Essas atribuições foram estendidas pelo decreto de 5 de maio de 1934 ao contencioso derivado de tôdas as medidas individuais praticadas pelos funcionários departamentais e locais (com-

preendidos os excessos de poder) e pelos decretos de 17 de junho de 1938 e da lei de 19 de junho de 1942, as ações para a reparação de danos causados pelos serviços dos departamentos e das comunas (contenciosos de plena jurisdição), assim como as ações relativas aos contratos feitos por êles ou comportando ocupação do domínio público, mesmo feitos pelo Estado. Mas a modificação mais direta da reforma consistiu em colocar, pela ordenação de 1945, art. 23, as jurisdições administrativas da França e de além-mar sob a supervisão de uma missão permanente de inspeção exercida por um conselheiro assistido de dois outros membros, sob a autoridade do Vice-Presidente do Conselho de Estado.

Essa missão que funcionou efetivamente com regularidade e eficiência, constituiu, para os presidentes e os membros das diversas jurisdições administrativas, um apoio moral e um órgão de controle. Os melhores viram reconhecidos os seus méritos. Os meios de trabalho: locais, livros, registros, relação das decisões do Conselho de Estado sobre os casos mais interessantes etc., foram melhorados. O chefe da missão, por várias vezes, chegou à conclusão de que os conselhos de prefeitura interdepartamentais não seriam ocupados além dos limites naturais se as suas atribuições fôsem estendidas. Por outro lado a estatística dos recursos e a das anulações pronunciadas pelo Conselho de Estado deixaram patente a boa qualidade média da atividade contenciosa dos Conselhos de Prefeitura.

Em resumo, ficou constatada como possível a necessária reforma.

3. As etapas e o alcance da reforma são intimamente ligados. Com efeito, se o governo não pode ultimar senão em 16 de maio de 1950 o projeto de lei da reforma, em matéria de competência e de processo somente, foi porque o Ministério do Interior do qual dependiam os conselhos de prefeitura desejava, por ocasião da reforma, que o Ministro da Justiça não se apoderasse dessa ordem de jurisdições.

A Comissão de Justiça da Assembléia Nacional estudou êsse processo com grande rapidez. Mas seu relator, como em seguida o relator da comissão do interior, julgou impossível levar-se a cabo a reforma em questão, sem que se tivesse em vista outras reformas também com o fim de conseguir uma sensível melhora do estatuto dos membros das jurisdições administrativas. A primeira legislatura terminou sem que a Assembléia nacional pudesse legislar a respeito e, assim, foi preciso esperar-se dezoito meses depois do início da segunda legislatura para que a questão viesse enfim a debates públicos. Três sessões muito prolongadas foram consagradas ao assunto em março de 1953 e permitiram que a Assembléia decidisse por 560 votos contra 54, pela escolha decisiva em favor do primeiro dos dois sistemas apresentados, um contra o outro, ou seja a transferência preconizada pelo governo da competência de direito comum, em primeira instância, para os tribunais administrativos, com reserva de certos

casos importantes em favor do Conselho. Os partidários de um contraprojeto que recusavam coar a evolução em curso desde meio século atrás, conforme as promessas feitas em 1934, pretendiam manter o princípio antigo, limitando-se a atenuá-lo por uma nova extensão das atribuições excepcionais confiadas caso por caso, dos tribunais administrativos, tiveram que se dar por vencidos. Infelizmente os últimos artigos do projeto, concernentes às atribuições dos presidentes e membros dos tribunais administrativos, não puderam ser discutidos antes das férias da Páscoa, nem durante o trimestre seguinte. A transmissão do Conselho da República, onde novas demoras se anunciavam, tornava-se impossível. O Governo formado em 3 de julho decidiu pedir ao Parlamento uma habilitação particular na lei de poderes especiais, então em preparo, cuja lei veio a ser a de 11 de julho, para fazer chegar a uma reforma cada vez mais urgente. O decreto de 30 de setembro promulgado segundo aviso do Conselho de Estado, se inspira muito fielmente nas discussões e nos votos da Assembléia geral, com apoio na opinião pública bem como num significativo referendo dos leitores da "Revista Administrativa".

Ninguém poderá negar que essa reforma importante comporta certos riscos.

As novas jurisdições deverão ser sujeitas a um ajustamento antes de ficarem plenamente à altura de sua missão. O acúmulo de processos vai diminuir para o Conselho de Estado, mas passará para certos tribunais administrativos, dos quais o mais ocupado será o de Paris. Por outro lado, a proximidade das jurisdições é de natureza a encorajar os litigantes, até então desanimados pelas lentidões do Conselho de Estado a multiplicarem os recursos. O próprio Conselho de Estado não verá dentro de pouco tempo o seu trabalho restabelecido por apelações que lhe proporcionem a ocasião de unificar a jurisprudência dos tribunais administrativos? O Ministério das Finanças inimigo de tôdas as despesas novas, não fêz ver desde já que a justiça descentralizada vai custar mais caro ao erário público do que a concentração tradicional dos litígios administrativos? Será preciso alguns conselheiros suplementares, secretários, e algumas vezes mesmo novos locais. Pode-se reear enfim que alguns advogados de província tenham saudades do tempo em que êles não eram obrigados por seus clientes a se ocuparem de um contencioso administrativo ainda pouco conhecido...

Entretanto, nenhum dos peritos acima apontados não pode se sobrepor ao perigo mais grave e mais real de uma denegação de justiça generalizada.

E' ao Estado que incumbe o dever de adaptar suas instituições às necessidades do povo, êle não tem o direito de amoldar a sua discricção os sagrados interesses da Justiça.

O essencial é que a jurisdição suprema e as jurisdições do primeiro grau estejam firmemente decididas a arrostar com as dificuldades, sejam

transitórias, sejam mais duráveis, quaisquer que elas sejam, como auxiliares da Justiça, com a consciência das suas responsabilidades: reformas pacíficas feitas em tempo podem prevenir abalos violentos.

4. O decreto de 30 de setembro não se limitou, como se sabe, a dotar os tribunais administrativos da plenitude de sua jurisdição. Ele começou por pôr em cheque um antigo princípio de direito, em virtude do qual a ordem da administração (ou de certos importantes órgãos de interesse público), mesmo averbada de ilegalidade, deve ser obedecida e executada independentemente de qualquer reclamação do interessado ou do contribuinte.

Embora admitindo e consagrando a regra segundo a qual "o recurso perante um tribunal administrativo não tem efeito suspensivo", o decreto de 30 de setembro de 1953, art. 9.º, houve entretanto por bem atenuar o rigor dessa regra. Indicando a experiência que em certos casos as consequências de um ato administrativo ilegal podem ser irreparáveis e que as satisfações jurídicas obtidas pela vítima desse ato são muitas vezes irrisórias, o decreto permite "excepcionalmente" ao tribunal administrativo, em face de um recurso ordenar a "suspensão da execução".

E' de notar que o uso dessa instituição de suspensão da execução, consagrada sem limitações precisas pela Ordenação de 31 de julho de 1945 (art. 48), mas raramente utilizada na prática pelo Conselho de Estado, está subordinada pelo decreto de 30 de setembro de 1953 a condições bastantes restritas. Em primeiro lugar, é preciso que o postulante peça a suspensão da execução, indicando razões expressas; o tribunal não pode nunca ordenar de ofício a suspensão da execução; por outro lado, o tribunal deve bem fundamentar **a sua decisão; enfim, o tribunal não pode jamais** impedir a execução de uma decisão administrativa que interesse a ordem, a segurança ou a tranquilidade pública.

Essas próprias condições não pareceram ainda suficientes. O decreto de 30 de setembro, completado pelo regulamento da administração pública de 28 de novembro de 1953, art. 22, entendeu necessário criar para o prolator da decisão administrativa impugnada, uma quarta garantia, ou seja, a faculdade de recorrer para o Conselho de Estado, da decisão ordenando "a suspensão da execução" bem como de proporcionar com urgência ao Presidente da Seção do Contencioso um despacho sumário pondo fim "a título provisório" à suspensão da execução. O recurso contra o julgamento da suspensão da execução é julgado em seguida, de modo definitivo, pela forma ordinária pelos membros competentes do Conselho do Estado.

O legislador de 1954 ver-se-á provavelmente censurado por ter sido demasiado prudente, quando dotou de tais garantias uma instituição protetora dos interesses dos cidadãos que pode se assemelhar ao processo preventivo chamado "D'Amparo" do qual o povo mexicano é tão ufano,

mais que não constitui exatamente o processo administrativo desejado por muitos publicistas. Em todo o caso, a função reguladora novamente atribuída privativamente ao Presidente da Seção do Contencioso do Conselho de Estado pode ser considerada como o germe de desenvolvimentos extremamente fecundos.

A reforma da qual nos estamos aqui ocupando terá talvez, para os efeitos de uma justiça mais rápida e para a proteção contra a ilegalidade, tanta importância quanto a transferência da competência do direito comum para os tribunais administrativos, sob o controle do Conselho de Estado.

5. Para colocar os tribunais administrativos, que substituíram os antigos conselhos de prefeitura, em situação de bem concluir a nova missão que lhes foi atribuída, o legislador esforçou-se por adaptar as regras consubstanciadas na lei de 22 de julho de 1889 para os referidos conselhos, ditos conselhos de modo a completá-las com outras regras já experimentadas perante o Conselho de Estado. Faz-se notadamente alusão às disposições que exigem uma decisão prévia explícita ou implícita, da Administração (art. 3.º do decreto de 30 de setembro), assim como às novas regras concernentes aos recursos e memoriais, a representação das partes, as observações orais, sendo reservadas aos advogados profissionais ou aos advogados do Conselho de Estado e da Corte de Cassação (arts. 5.º e 6.º do decreto). Do mesmo modo, a possibilidade conferida ao escrivão de pôr em mora a administração ou a parte que não tenha observado prazos da lei para a prática dos atos que lhe cabem no processo (artigo 8.º), foi inspirada pelos bons resultados já obtidos pelo Conselho de Estado, sob o regime da ordenação de 31 de julho de 1945 (art. 56).

Os tribunais administrativos cujas decisões tem oficialmente o nome de "julgamentos" deliberam como os antigos conselhos de prefeitura, do Ministério do Interior, e não como os tribunais da Justiça, o que não é virtude de razões de princípio, mas a título de compromisso fundado sobre oportunidade. Todavia, importantes medidas foram postas em prática não somente para estabelecer a ordem hierárquica dos membros e dos presidentes na hierarquia geral do Estado (e ao mesmo tempo aumentar a atração de uma carreira baseada na seleção), mas ainda para aumentar as garantias da aquisição, as promoções e independência dos magistrados. "Os Presidentes e os membros dos tribunais administrativos são nomeados por decreto mediante proposta do Ministro do Interior, subscrita também pelo Ministro da Justiça" (art. 10). O decreto de 30 de setembro, fixando o estatuto particular desses magistrados, estipula que os conselheiros de segunda classe são escolhidos entre os alunos saídos da escola nacional de administração, que serão obrigados a fazer um estágio junto à Seção do Conselho de Estado (art. 8). Um outro decreto do mesmo dia, cria no Ministério da Justiça, um lugar de Conselheiro de Estado e dois lugares de

relator dos requerimentos das partes ("Maitre de Requetes"), de modo que o efetivo total do Conselho se componha sempre de membros nomeados dentre os membros dos tribunais administrativos (art. 3.º). Se bem que essas disposições tenham sido postas em prática de uma forma pouco feliz, o seu objetivo foi plenamente realizado: desde 1948 o Conselho de Estado tinha previsto a necessidade do acesso imediato de alguns dos melhores magistrados dos tribunais administrativos, entre os seus membros.

Disposições ulteriores fixarão as novas regras do provimento dos cargos de membros dos tribunais administrativos, cujas regras substituirão as do decreto de 23 de fevereiro de 1928, art. 1.º, já revogado pelo Regulamento de 28 de novembro.

O abandono do princípio tradicional operado pelo decreto de 30 de setembro de 1953, foi compensado por uma série de precauções e reservas tendentes a deixar sempre a última palavra, em todos os casos para o Conselho de Estado, bem como em reservar para o mesmo uma competência de atribuição em primeira instância e em última instância, em certos casos.

O Conselho de Estado permanece como o único juiz de cassação (art. 2.º, alínea final, decreto de 30 de setembro de 1953 e art. 2.º "in fine", do regulamento de administração pública, de 28 de novembro de 1953). Ele permanece também como juiz de apelação "das decisões proferidas em primeira instância pelas jurisdições administrativas, em todos os casos em que a lei não disponha em contrário"; tal é o caso relativo aos tribunais administrativos compreendido também o de Strasburgo cuja competência era antes mais extensa, mas que agora passa ser a mesma dos outros tribunais administrativos. E' o caso também para as decisões dos Conselhos de Contencioso Administrativo dos territórios de ultramar, tais como os de Madagascar, da África Ocidental e da África Equatorial francesa do Camerun.

A competência em primeira instância dos ditos Conselhos, mais extensa do que as dos antigos Conselhos de Prefeitura, não foi em nada modificada pelo decreto de 30 de setembro. O Conselho de Estado continua como no passado, a conhecer de tôdas as apelações dirigidas contra as decisões dos referidos Conselhos.

Não se poderia pensar que a competência do Conselho tinha desaparecido.

O número de casos que deixam de ser da sua competência, em primeira instância, é bastante grande, mais a natureza dos processos de sua alçada diretamente, merece que se medite nêles. Deve-se mencionar, desde logo, o princípio de interpretação que guiou o Govêrno, quando publicou o Regulamento de Administração de 28 de novembro, no que concerne à aplicação do artigo 2.º, alíneas 2 e 3 e do art. 4.º do decreto de 30 de setembro.

De um lado êle procurou garantir à reforma os mais plenos efeitos, e de outro lado procurou

também garantir que não fôsse restringida arbitrariamente a plenitude e atribuições dos tribunais administrativos por uma interpretação extensiva dos casos de atribuição limitativamente mantidos em favor do Conselho de Estado. Em compensação, êle procurou não favorecer a multiplicidade e talvez a contrariedade dos processos por uma subestimação da necessidade de assegurar um juiz único para os recursos contra os atos administrativos, cujo campo de aplicação ultrapassa a alçada de um único tribunal.

Deve-se dividir em três grupos os casos em que o Conselho de Estado conservou a sua competência desde a primeira instância, cujos casos sòmente êle pode resolver.

O primeiro grupo compreende o domínio em que o Conselho de Estado permanece como juiz de direito comum, a saber: o Contencioso administrativo, bem como o contencioso local nos territórios submetidos à jurisdição dos Conselhos Contenciosos Administrativos (art. 2.º "in fine", decreto de 28 de novembro). E' uma garantia de serenidade indispensável para os cidadãos de côr como para os outros, até que uma reforma das jurisdições administrativas de ultramar a torne inútil. Nesse grupo entra também o conhecimento, pelo Conselho de Estado, dos litígios de ordem administrativa nascidos fora dos territórios submetidos à jurisdição dos tribunais administrativos e dos conselhos do contencioso administrativo (arts. 2.º, 5.º, decreto de 30 de setembro e 25.º do regulamento de administração pública de 28 de novembro). Sob essa fórmula um pouco hermética é preciso descobrir a competência excepcional que o Conselho de Estado reserva para êle, no que concerne aos funcionários tunisianos e marroquinos de nacionalidade francesa, e para alguns outros casos, tais como os das decisões proferidas em matéria de confisco de lucros ilícitos.

O segundo grupo compreende os casos em que se faz uma franca excessão ao novo princípio, em razão da importância dos negócios, exigindo um juiz da mais elevada categoria. Nesse grupo devem ser colocados, em primeiro lugar, os recursos para anulação de todos os decretos (arts. 21.º, Decreto de 30 de setembro e 22.º R.A.P., de 28 de novembro de 1953). Êstes emanam, com efeito, do Presidente da República ou mais freqüentemente, do Presidente do Conselho de Ministros e não sòmente de um Ministro. E' preciso compreender em seguida os litígios relativos à situação individual dos funcionários nomeados por decretos, compreendidos os oficiais do Exército, os oficiais ministeriais e os muito raros funcionários locais nomeados por decreto (art. 2, 2.º, decreto de 30 de setembro e art. 2, 2.º do regulamento de administração pública, de 28 de novembro de 1953). E' preciso compreender enfim o contencioso das eleições da Assembléia Algeriana e os recursos contra as deliberações desta Assembléia (art. 2, 4.º do Decreto de 30 de setembro e art. 2, 4.º do regulamento de

administração pública, de 28 de novembro de 1953. Sem ser uma Assembléia legislativa, a Assembléia Algeriana tem uma hierarquia e uma competência mais elevadas do que os Conselhos Gerais. Os concernentes à sua constituição ou que emanam dela são naturalmente da alçada de uma mais alta jurisdição.

O terceiro grupo de casos reservados à competência do Conselho de Estado está ligado à necessidade de uma jurisprudência unificada. Acontece frequentemente em direito administrativo que um recurso possa pôr em jôgo questões cujo interesse ultrapasse os limites da circunscrição territorial de um tribunal.

A intervenção de uma jurisdição única foi, pois, formalmente prevista no art. 2, 3.º do decreto de 30 de setembro, e tornada mais explícita pelo art. 2, 3.º do regulamento de administração pública, de 28 de novembro. O Conselho de Estado conhece diretamente "dos recursos dirigidos contra os atos administrativos unilaterais regulamentares ou individuais, cujo campo de aplicação se estenda além da alçada de um tribunal administrativo".

Entretanto os litígios relativos aos preços, contratos e concessões (art. 12 do regulamento de administração pública de 23 de novembro) e os nascidos de uma decisão de caráter coletivo interessando os funcionários e agentes de uma coletividade pública (art. II, alínea final, do regulamento de administração pública, de 23 de novembro de 1953), não entram nessa competência reservada.

7. Chegamos aqui a um dos problemas mais delicados da confecção da reforma.

Quando ficou estabelecido que um curto litígio deve ser levado, não perante o Conselho de Estado, mas perante um tribunal administrativo, uma nova questão se apresenta: a de saber a qual dos numerosos tribunais administrativos da Metrôpole, da Algéria ou dos departamentos de Ultramar deve ser apresentado o recurso. Os autores do regulamento de 28 de novembro de 1953, consagraram quase a metade dos seus artigos para definir e regular a competência territorial dos tribunais administrativos.

A competência territorial dos tribunais administrativos é matéria de ordem pública, do mesmo modo que sua competência "Ratione Materia"; os tribunais administrativos devem quando fôr o caso, pronunciar de ofício a sua incompetência: tal é o princípio consagrado no art. 4.º do regulamento de administração pública de 28 de novembro.

A interdição por derrogação, por via de acordos entre as partes ou de eleição de domicílio, não se funda somente nos princípios gerais de direito público; ela foi aqui expressamente formulada para evitar que nos casos interessando notadamente os funcionários do Estado ou a candidatos a vantagens atribuídas por uma lei do Estado, a concentração natural, já de temer, sobre o tribunal administrativo de Paris, não seja ainda acrescida pelo excesso de meios artificiais.

Tendo isso em vista, o legislador procedeu a repartição das competências territoriais, formulando em princípio uma "regra de base". Nos termos do art. 5.º do regulamento, o tribunal administrativo territorialmente competente é aquele na alçada do qual tem legalmente a sua sede a autoridade que, seja em virtude do seu próprio poder, seja por delegação, pronunciou a decisão explícita ou implícita impugnada ou que assinou o ato em litígio.

Esta regra geral é a que se aplica cada vez que não seja disposto o contrário. Mas, como ela é de natureza a favorecer por si próprio a centralização, ela se acha restringida, em virtude dos arts. 7.º e seguintes do regulamento, por numerosas e formais exceções inspiradas pela vontade de atribuir competência, com exclusão de todos os outros juizes, ao tribunal administrativo o mais naturalmente indicado pela natureza ou circunstâncias do caso; a própria exceção estando contrária e limitada quando sua razão de ser desaparece ou enfraquece.

E' em nome dessa idéia da melhor propriedade em cada espécie, que, por exceção, se estabelece a competência:

a) Ao tribunal do lugar de residência, quando a demanda daquele que reclama em seu favor uma certa qualidade para se beneficiar com uma vantagem peculiar a essa qualidade: combatente, evadido internado, deportado etc., para pedir uma condecoração ou fazer valer o seu direito ao emprêgo com exceção neste último caso, das particularidades de condições que é afetada uma nomeação ou uma atribuição;

b) Ao tribunal do lugar em que se acha o bem em causa, quando há litígio relativo ao domínio público, ou a uma requisição imobiliária ou mobiliária. E' a situação do bem móvel, por ocasião da requisição, que fixa a competência (art. 15);

c) Ao tribunal na alçada do qual está situado o conselho da ordem profissional que providenciou inicialmente sobre o pedido de inscrição nos seus quadros (art. 14);

d) Ao tribunal na alçada do qual se acha situado o organismo público (conselho geral, conselho municipal etc.), para a composição do qual provenha a eleição contestada, quando há recurso contra as operações eleitorais (art. 9.º). As eleições das assembleias parlamentares não estão sujeitas a um tal contencioso; as da assembleia algeriana são da alçada exclusiva do Conselho de Estado (art. 2, 4.º já citado);

e) Ao tribunal administrativo na alçada do qual se encontra o estabelecimento, a exploração ou o lugar do exercício da profissão que deu origem ao litígio, quando êste é relativo às legislações que regem as atividades profissionais, notadamente as atividades agrícolas comerciais, a regulamentação do trabalho, a proteção ou a representação dos assalariados, ou enfim as sanções administrativas postas em prática para a aplicação dessas legislações (art. 10);

f) Ao tribunal do *lugar da execução*, quando se trata de litígios relativos aos mercados, contratos ou concessões (art. 12), ao tribunal do lugar da assinatura pela autoridade contratante se a execução deve se estender além da alçada de um único tribunal. E' nesse domínio somente que, se não há oposição ao interesse público, uma cláusula do contrato primitivo ou um ato posterior pode derogar o direito imperativo da competência e atribuir o conhecimento das disputas dos contratantes a um tribunal administrativo de sua escolha.

g) Ao tribunal do *lugar da nova atribuição* de um funcionário ou agente do Estado, da Algéria ou de outras pessoas ou coletividades públicas, se se trata de um litígio individual, relativo a uma nomeação ou a uma mudança de atribuição (art. II, alíneas 1 e 2). Tratando-se, porém, de decisão, reforma, suspensão, etc., a competência é determinada pelo lugar da última atribuição. Enfim se a decisão tem um caráter coletivo (tabela de promoção, lista de aptidão, etc...) e se ela concerne aos agentes ocupantes de empregos situados na alçada de vários tribunais, opera-se a competência de direito comum, a tribunal do lugar do autor da decisão impugnada;

h) Ao tribunal na *alçada do qual se acha o tribunal de assinatura do pagamento da pensão* de um funcionário do Estado, da Algéria ou dos estabelecimentos públicos nacionais ou da Algéria, que, em caso de recusa de pensão, ao tribunal da residência do suplicante, na ocasião do início de sua reclamação (art. 13); se se trata de uma outra pensão, é o tribunal na alçada do qual a pessoa pública em causa (departamento, comuna, etc., tem a sua sede que compete conhecer do litígio;

i) Ao tribunal *competente para conhecer de um recurso eventual* que visa à anulação de uma decisão administrativa, se se trata de julgar a *ação de responsabilidade* tendente à reparação do prejuízo causado por essa decisão cuja ilegalidade é alegada (art. 16).

Mas a responsabilidade do poder público pode ser posta em jogo por acontecimentos outros que não sejam uma decisão administrativa, por exemplo, por um simples fato (acidente de tráfego, danos materiais etc.). Em tais casos, é o tribunal na alçada do qual o acidente teve lugar ou o prejuízo se verificou que se deve dirigir o prejudicado. Por todos os outros danos em que é própria a competência do tribunal do lugar da residência do prejudicado, por ocasião da demanda.

Por mais completo que o regulamento de aplicação tenha querido ser, não pôde, evidentemente, ter previsto tudo, especificamente. Mas, no conjunto de uma regra de princípio, com as exceções por ela limitadas, os tribunais encontrarão por si próprios os fios condutores de suas decisões sobre sua própria competência territorial.

8. A necessidade de disposições transitórias foi observada desde a origem do projeto de reforma.

Mas cabe a esse respeito distinguir a sorte dos processos intentados perante o Conselho de Estado antes de 1.º de janeiro de 1954, data em que entrou em vigor a reforma e os processos de casos novos.

a) Os primeiros litígios que então não caberiam mais à competência do Conselho de Estado, não poderiam ser todos transferidos em bloco para os tribunais administrativos então competentes.

O decreto de 30 de setembro se inspirando nos princípios gerais, decidiu no seu art. 4.º que os casos "em estado de ser julgados" continuarão a caber ao Conselho de Estado. Estão em estado de ser julgados, na interpretação dessa disposição, todos os recursos sobre os quais a administração ou a parte contrária tenham apresentado razões ou para os quais uma mora de prazo esteja enquadrada nas disposições previstas pelo art. 56 da Ordenação de 31 de julho de 1945.

Para todos os outros processos atualmente em curso perante o Conselho de Estado que devem ser enviados ao Tribunal administrativo à competência do qual eles passaram, o processo de transmissão foi simplificado ao máximo. E' a subseção do Contencioso do Conselho de Estado, que, em cada caso, deve tomar a decisão da transmissão, sem a motivar e como medida de instrução sem caráter jurisdicional. Cada decisão de transmissão é notificada ao requerente ou ao seu advogado, ao Presidente da jurisdição destinatária do processo, bem como à Administração por onde corre o processo. Esta enviará diretamente à nova jurisdição todas as peças do processo com as suas observações.

Entretanto a despeito de ser muito simples o esquema assim traçado, seria pueril se dissimular a importância material e as dificuldades jurídicas que comportará o exame dos 25.000 processos em curso perante o Conselho de Estado. Não somente será preciso separar os processos da competência permanente do Conselho de Estado e os que em situação de ser julgados, para os quais as disposições transitórias mantiveram a sua competência; mas precisará ainda, no que concerne aos processos considerados como devendo ser enviados a um tribunal administrativo proceder à sua separação pelos vinte e três Tribunais administrativos, tendo em vista a competência territorial de cada um deles em virtude das regras acima estudadas.

Sem prejudicar de nenhum modo os resultados da obra realizada pode-se contar que o Conselho de Estado conservará uma parte importante dos processos pendentes perante ele: milhares de processos certamente. Mesmo que nenhum processo novo lhe seja deferido durante um certo tempo, em primeira instância, em apelação ou em cassação, serão necessários dois a três anos para pôr em dia o atraso que a demora

dos poderes públicos deixou que se acumulasse desde de 1947. Ora, é certo que novos processos de sua competência lhe serão deferidos, notadamente apelações sobre questões de princípios julgadas em primeira instância pelos Tribunais administrativos durante os meses que se vão seguir. Os membros de tôdas as jurisdições deverão, pois, se dispor a um grande sacrifício, para atender, ao menos parcialmente, a legítima expectativa dos postulantes.

b) O regulamento de 28 de novembro de 1953 contém uma outra medida transitória sábia em seu art. 29. Quando os Tribunais administrativos tiverem sido provocados prematuramente antes de 1.º de janeiro de 1954 com recursos relativos a litígios cujo conhecimento lhe é atribuído pelo decreto de 30 de setembro de 1953, eles conservarão tais recursos para os instruir e julgar depois da data de entrada em vigor deste decreto. Assim, a exceção de incompetência não poderá ser levantada nem pelo querelante nem pelo Tribunal agindo de ofício com referência a êsses recursos levados perante êle antes da entrada em vigor da reforma.

Pode-se esperar que a recíproca seja admitida e que, por exemplo, um recurso levado por erro perante o Conselho de Estado durante um certo período consecutivo a 1.º de janeiro de 1954, data em que êle perdeu sua competência sobre o processo, possa ser, por êle próprio, transferido para o exame do Tribunal administrativo competente, como é o caso dos processos anteriormente submetidos ao Conselho, mais não em situação de ser julgados. Entretanto, os autores do regulamento de 28 de novembro não julgaram que se pudesse chegar a um tal grau de vantagem em favor de requerentes mal aconselhados. O art. 30 decidiu ao contrário "que os postulados das partes ou os recursos dos Ministros interpostos depois de 31 de dezembro de 1953 para uma jurisdição administrativa incompetente seja territorialmente, seja em razão das transferências de competência resultantes do decreto de 30 de setembro de 1953, serão objeto de decisões jurisdicionais de incompetência".

A conseqüência prática desta disposição é que tôdas as partes que vêm exercer um recurso perante uma jurisdição administrativa, a partir de 1.º de janeiro de 1954, não deve usar êsse recurso

senão quando está bem certo do seu cabimento. A fim de evitar demoras, as partes devem antes procurar saber se o seu processo não está compreendido em um dos casos limitativamente enumerados em que o Conselho de Estado pode ainda ser competente diretamente em primeira instância.

Em caso negativo a parte deve se assegurar de que ela interpõem seu recurso perante aquêle dos tribunais administrativos que, na espécie, é territorialmente competente. Para diminuir êsses riscos de êrro inicial o querelante deve ter o cuidado de consultar uma pessoa competente, pertencente à Ordem dos Advogados, ao Conselho de Estado, à *Côrte de Cassação*, a um escritório de advogados ou a um próprio advogado profissional.

Chegamos assim à conclusão natural desta exposição. A reforma do Contencioso administrativo que foi seu objetivo principal não tem propriamente fim; se ela atingiu a uma etapa de evolução, ela abre uma etapa nova, a qual, todavia é preciso que seja guardada. O Estado poderá melhor cumprir o seu dever de assegurar a Justiça de melhor modo do que o pôde fazer precedentemente.

Não se poderia pensar que depois de ter construído um edifício de garantias jurisdicionais que beneficia de um certo avanço no mundo e propicia entre as pessoas de tôdas as raças e de tôdas as confissões ou origens, um certo respeito pela França dos direitos do homem, nosso país se contentasse com um funcionamento simplesmente aparente e platônico do sistema acima edificado

A separação das duas ordens judiciária e administrativa, como o desenvolvimento de tribunais administrativos mais próximos dos interessados e julgando sob o contrôle supremo do Conselho de Estado, se apresentam assim como meios de fazer face ao extraordinário desenvolvimento das atividades administrativas no Estado moderno e de assegurar o menos imperfeitamente possível, o respeito efetivo dos princípios de legalidade e de igualdade.

(Da *Revue Internationale des Sciences Administratives — L'évolution récente des Juridictions Administratives en France* — por RENÉ CASIN).