

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

GABRIEL DE CAMARGO COLENCI

COISA JULGADA NOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS BRASILEIRO E FRANCÊS

São Paulo

2022

GABRIEL DE CAMARGO COLENCI

Trabalho de Graduação Interdisciplinar apresentado
como requisito para obtenção do título de Bacharel
no Curso de Direito da Universidade Presbiteriana
Mackenzie.

ORIENTADORA: Profa. Dra. Ana Flávia Messa

São Paulo

2022

GABRIEL DE CAMARGO COLENCI

COISA JULGADA NOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS BRASILEIRO E FRANCÊS

Trabalho de Graduação Interdisciplinar apresentado
como requisito para obtenção do título de Bacharel
no Curso de Direito da Universidade Presbiteriana
Mackenzie.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Examinador(a):

Examinador(a):

Examinador(a):

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, Caco e Bibiana, por me direcionarem com amor, carinho e paciência. Ao meu irmão, Murilo, por me ajudar a ser uma pessoa melhor.

Agradeço meus avós, Newton, Marlene, João e Anita, pela transmissão de valores, e em nome deles, agradeço a todos os meus primos, primas, tios e tias de nossa enorme família.

Aos meus grandes amigos que me acompanham desde os primeiros anos de Universidade: Marco Chung, João Pedro Naddeo, Guershom David, Guilherme Amorim, Eduardo Policaro e João Pedro Guerra. E ao meu melhor amigo de infância, adolescência e juventude, Lorenzo. Que essas amizades se estendam por anos.

À minha namorada, Natália, por sempre estar ao meu lado.

Por fim, aos professores do Mackenzie, pelas lições de direito e pelos ensinamentos para a vida. Em especial, agradeço minha orientadora, a Professora Ana Flávia Messa, pela dedicação e pelos valiosos conselhos que resultaram no presente trabalho.

COISA JULGADA NOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS BRASILEIRO E FRANCÊS

Gabriel de Camargo Colenci

Resumo: O presente artigo tem como finalidade analisar a produção da coisa julgada administrativa nos sistemas administrativos do Brasil e da França. No que tange a metodologia, analisou-se, primeiramente, o significado do termo “sistema”, amplamente utilizado em diversas áreas do conhecimento, para, a seguir, analisar-se o conceito de “sistema administrativo”. Então, estudou-se os processos históricos que levaram à criação das duas tradições de sistemas administrativos diferentes. Por fim, por meio do exame da doutrina brasileira e francesa, tratou-se da coisa julgada como instituto em si, a fim de delimitar as semelhanças e diferenças entre a coisa julgada administrativa nos sistemas jurisdicionais-administrativos brasileiro e francês.

Palavras-chave: Coisa julgada. Direito comparado. Sistema administrativo. Processo administrativo. Direito administrativo.

Abstract: This article analyzes the production of administrative res judicata in the administrative systems of Brazil and France. As for the utilized methodology, the paper first analyzed, firstly, the meaning of the term “system”, widely used in several areas of knowledge, in order to then examine “administrative system”. Thereafter, the paper analyzed the historical processes that led to the creation of the two different administrative systems. Lastly, through the study of Brazilian and French doctrine, the concept of res judicata studied, in order to identify the similarities and differences between the administrative res judicata in the Brazilian and French jurisdictional-administrative systems.

Sumário: 1. Introdução. 2. Acepções de “Sistema” e de “Sistema Jurídico”. 3. Sistemas Administrativos. 4. O Sistema Administrativo de Jurisdição Única. 5. O Sistema Administrativo Contencioso. 6. A Coisa Julgada Administrativa. 6.1 A Coisa Julgada. 6.2 Processo Administrativo e a Coisa Julgada Administrativa. 7. A Formação da Coisa Julgada pelo Sistema Jurídico Administrativo Francês. 7.1 A Organização da Jurisdição Administrativa Francesa. 7.2 A Produção da Coisa Julgada pela Jurisdição Administrativa Francesa. 8. Conclusão. 9. Referências

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho busca traçar a diferença na formação da coisa julgada produzida por tribunais administrativos no sistema brasileiro e no sistema francês. O fato de a França ter criado a dualidade de jurisdição entre a justiça administrativa e a justiça constitucional, paradigma diverso da tradição jurídica-administrativa brasileira, justifica a escolha desse país para fins comparativos. Para tanto, foi escolhido um itinerário que visa traçar conceitos importantes para delimitar a questão, partindo da análise de termos mais amplos a fim de se chegar ao seu núcleo.

Inicialmente, será discutido o significado da palavra “sistema”, e sua concepção em relação às diferentes áreas do conhecimento humano, até alcançar as acepções de sistema jurídico.

No terceiro tópico, o enfoque será a noção de sistema jurídico administrativo, especialmente sua conceitualização e sua formação histórica.

O quarto e o quinto capítulos discorrerão, respectivamente, sobre a divisão doutrinária clássica entre os dois tipos de sistemas jurídicos administrativos: o sistema de jurisdição única e o sistema administrativo contencioso, buscando analisar suas bases ideológicas e seu desenvolvimento histórico.

O sexto capítulo, com a finalidade de tratar da coisa julgada administrativa, foi dividido em duas partes: primeiramente a análise se pautará no conceito de “coisa julgada”; a seguir, adentraremos o tema da “coisa julgada administrativa”, por meio de uma rápida exposição sobre o processo administrativo no Brasil.

Por fim, o sétimo capítulo buscará explicitar como se dá a formação e os efeitos da coisa julgada por meio da organização da justiça administrativa da França.

2. ACEPÇÕES DE “SISTEMA” E DE “SISTEMA JURÍDICO”

A palavra “sistema” provém do grego *synistanai*, formado pelo sufixo *syn* [junto] somado ao radical de *histanai* [manter firme], gerando o significado de organização de diferentes partes. (ETYMONLINE, S/D). As diversas concepções atuais da palavra mantem uma relação com seu sentido originário.

Em seu sentido mais básico e amplo, sistema seria um “conjunto de elementos relacionados entre si, ordenados de acordo com determinados princípios, formando um todo ou

uma unidade” (JAPIASSÚ; MARCONDES, 2008, p. 319). Neste sentido que se pode falar de sistema solar, sistema respiratório ou de sistema jurídico. No entanto, a questão da conceitualização do termo não pode findar nessa simples acepção, uma vez que esta não diferencia sistemas filosóficos dos sistemas científicos.

Para a ciência, “o sentido de ‘sistema’ como um discurso dedutivo foi estendido para o de um conjunto de coisas reais, uma totalidade real organizada” (PESSOA, 2016, p. 297). Deste modo, os sistemas científicos seriam baseados em investigações empíricas, a fim de organizar dados fáticos para alcançar uma explicação de todo ordenado.

Para a filosofia, sistema foi, por muito tempo, considerado um discurso organizado dedutivamente. Kant, em sua obra *Crítica da Razão Pura*, define um sistema de tal modo: "a unidade de múltiplos conhecimentos, reunidos sob uma única ideia" (ABBAGNANO, 2007, p. 908). Ou seja: para o filósofo prussiano, um princípio único e absoluto seria responsável por organizar, de forma dedutiva, todo o sistema. Exemplos da aplicação dessa concepção estão nos próprios sistemas filosóficos, nos quais uma ideia-base metafísica serve de ponto de partida para juízos éticos, estéticos, físicos, psicológicos etc. Esse ponto de vista, no entanto, não contemplaria todos os sistemas, deixando de fora sistemas hipotéticos, baseados em axiomas não contraditórios e não interdedutíveis.

No entanto, para o estudo dos sistemas jurídicos, tal concepção kantiana é de extrema valia. A ideia de um princípio norteador de toda a organização do Direito é básica, por exemplo, para a obra do influente jurista Hans Kelsen. O seu mais influente livro, *Teoria Pura do Direito*, tem como objetivo estudar o Direito como ciência autônoma, sem influências da moral, da metafísica ou de vicissitudes culturais particulares. Sua conclusão é de que as normas jurídicas são hierarquizadas, tendo como ponto máximo e final um princípio pressuposto e inquestionável, chamado de *Groundnorm*, ou de norma fundamental, responsável pela organização e justificativa de todo o sistema. Sem adentrar no mérito da tese kelseniana, é de se destacar a busca, na filosofia jurídica, de encontrar um princípio básico que dê coesão ao ordenamento jurídico.

Outro eminente pensador do Direito, Norberto Bobbio, também reconhece a necessidade de uma norma que fundamente o ordenamento jurídico. No entanto, para o jurista, a *Groundnorm* estaria ligada à unidade de dado ordenamento, e não à sua sistematização.

Se pode falar de unidade somente se se pressupõe como base do ordenamento uma norma fundamental com a que se possam, direta ou indiretamente, relacionar todas as normas do ordenamento. [...] Para que se possa falar de uma ordem, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também num relacionamento de coerência entre si. Quando nos perguntamos se um

ordenamento jurídico constitui um sistema, nos perguntamos se as normas que o compõem estão num relacionamento de coerência entre si, e em que condições é possível essa relação. (BOBBIO, 1995, p. 71).

Para Bobbio, um ordenamento jurídico atinge sua unidade quando suas normas podem ser derivadas de uma norma fundamental. Por outro lado, para que se chegue a uma sistematização, é necessário que as normas possuam coesão interna entre si. Isso significa dizer que um sistema é uma “totalidade ordenada, um conjunto de entes entres os quais existe certa ordem” (BOBBIO, 1995, p. 71).

Dito isso, Bobbio, apoiando-se em Hans Kelsen, busca distinguir dois tipos diferentes de sistemas: o sistema estático e o sistema dinâmico, a fim de entender qual seria a peculiaridade do sistema especificamente jurídico.

Um sistema estático seria aquele cuja sustentação encontra-se no conteúdo de um princípio axiológico originário, do qual os axiomas subsequentes serão deduzidos. Este é o caso de um sistema filosófico que se desenvolve a partir de uma máxima. Um exemplo pode ser encontrado na filosofia de Rousseau, desenvolvida a partir da premissa geral de que a vida em sociedade corrompe o ser humano, bom naturalmente, da qual são derivadas suas teorias morais e políticas. Deste modo, o enfoque de um sistema estático está no conteúdo de suas premissas.

Quanto aos sistemas dinâmicos, estes teriam suas premissas baseadas não em um axioma supremo, mas no fato de terem sido emanadas por uma autoridade suprema. As normas de um sistema dinâmico não são consideradas por seus conteúdos, mas pela forma pela qual são criadas. A validade de uma norma advém, neste sistema, do fato de um agente competente a criar da forma prescrita. Por exemplo: em uma sociedade hipotética onde um rei é o responsável por criar normas, toda norma por ele criada será válida. Segundo Kelsen, os sistemas jurídicos seriam dinâmicos, importando apenas que estas sejam originadas segundo a forma prevista. No entanto, Bobbio demonstra a complexidade da conclusão:

Que ordem pode haver entre as normas de um ordenamento jurídico, se o critério de enquadramento é puramente formal, isto é, referente não à conduta que elas regulam, mas unicamente à maneira com que foram postas? Da autoridade delegada pode emanar qualquer norma? E se pode emanar qualquer norma, pode emanar também uma norma contrária àquela emanada de uma outra autoridade delegada? Mas poderíamos ainda falar de sistema, de ordem, de totalidade ordenada num conjunto de normas no qual duas normas contraditórias fossem ambas legítimas? [...] Ora, atendo-se à função de sistema dinâmico como o sistema no qual o critério de enquadramento das normas é puramente formal, deve-se concluir que num sistema dinâmico duas normas em oposição são perfeitamente legítimas. [...] Mas um ordenamento que admita no seu seio entes em oposição entre si pode ainda chamar-se de ‘sistema’? (BOBBIO, 1995, p. 74).

Fica evidente que o autor não concorda que o sistema jurídico seja apenas baseado na forma com que este é produzido. Afinal, não seria possível chamar de “sistema” um conjunto desordenado e contraditório de normas.

Bobbio reconhece, deste modo, que a semântica do termo “sistema jurídico” é instável, e diferentes significados podem ser encontrados. O autor reconhece pelo menos três acepções da palavra, das quais duas nos deteremos.

A primeira, como já discutimos acima, seria a ideia de “sistema” como uma totalidade organizada pela dedução. No caso do “sistema jurídico”, a dedução seria feita a partir de princípios gerais do Direito. Tal concepção pode ser encontrada nas teses jusnaturalistas racionalistas, que buscavam tratar o Direito como uma ciência puramente lógica, independente de fatos, como a matemática.

A segunda, ao contrário, define o sistema jurídico como uma organização indutiva, ou seja, criada a partir de diferentes fenômenos verificáveis. Trata-se de uma acepção que prioriza a hermenêutica doutrinária, a fim de que o sistema jurídico seja formulado a partir da análise do “conteúdo das simples normas com a finalidade de construir conceitos sempre mais gerais, e classificações ou divisões de matéria inteira” (BOBBIO, 1995, p. 78). Se o sistema dedutivo se liga aos sistemas matemático, o indutivo está mais próximo da metodologia das ciências naturais, como a biologia, cujo enfoque é a classificação e agrupamento de diferentes entes. Deste modo, a racionalidade e ordenação de um sistema jurídico seria fruto do esforço doutrinário e jurisprudencial. Gregório Robles (2013, p. 111 apud GAMA, 2017, tradução nossa), jurista contemporâneo espanhol, defende esta visão, dizendo que:

O sistema é resultado da elaboração doutrinal ou científica do texto bruto do ordenamento. O sistema implica a ordenação do material jurídico e sua interpretação. É a apresentação do direito de uma maneira sistemática, conceitualmente depurada, livre de contradições e ambiguidades.

Tal interpretação é passível de críticas, uma vez que delega ao doutrinador, ou seja, ao estudioso do Direito, o ônus de encontrar ordem e coerência interna nas normas jurídicas criadas a esmo pelo legislador. A este não caberia qualquer elaboração doutrinária ou unificadora do direito, mas apenas sua produção em estado bruto.

Vimos, deste modo, que se o termo “sistema” dificilmente pode ser definido em uma concepção rígida e estável, “sistema jurídico” também é um termo polêmico, “de muitos significados, que cada um usa conforme suas próprias conveniências”. (BOBBIO, 1995, p. 76).

Portanto, para os fins deste trabalho trataremos como “sistema jurídico”, segundo a definição de Tércio Lacerda Gama (2017), segundo o qual:

Pensar no sistema de direito positivo é pensar num conjunto de normas jurídicas [...] que se organizam segundo padrões de racionalidade, sintetizados nos atributos de unidade, coerência e completude. Por força desses o sistema jurídico seria um, e apenas um conjunto de normas, sem proposições conflitantes ou omissões.

3. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

O direito administrativo é um ramo do direito público. Isso significa dizer que se ocupa de relações jurídicas que envolvem o Estado, seus órgãos ou as pessoas que os compõem. Em suma, pode-se dizer que o direito administrativo tem como escopo a Administração Pública.

Administração Pública, por seu turno, pode ser definida como “a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.” (SOUZA, 2017)

Deste modo, fica bastante claro que o direito administrativo teve sua formação intimamente ligada ao desenvolvimento dos estados modernos, baseados na supremacia da Constituição, nos poderes políticos emanados pelo povo, pela separação de poderes, em suma, por ideais iluministas e liberais. Pode-se dizer, conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que “o Direito Administrativo nasceu das Revoluções que acabaram com o velho regime absolutista que vinha da Idade Média.” (PIETRO, 2020, p. 2)

Afinal, a Idade Média foi um período no qual todo o poder era centralizado na figura do Rei. De sua vontade emanavam as leis, de sua soberania dependia o destino da nação. Dizia-se, sobre o monarca absoluto: “*the king can do no wrong*”, ou seja, o rei não pode errar. Isso significa dizer que a administração pública medieval não podia ser submetida ao escrutínio de tribunais politicamente independentes.

Com a passagem do período medieval para a era moderna, o ideal de Estado Moderno começa a surgir. A importante obra de Montesquieu, pensador francês do século XVIII, *L'Esprit des Lois* [O Espírito das Leis], busca organizar um Estado no qual os direitos da população sejam resguardados pelo aparato estatal, de modo que este não imponha seu poder de forma discricionária e autoritária. Suas ideias impulsionaram movimentos antiabsolutistas, culminando na Revolução Francesa e na formação do Estado Moderno. Conforme Hely Lopes Meirelles (2016, p. 54):

Na França, após a Revolução (1798), a tripartição das funções do Estado em executivas, legislativas e judiciais veio a ensejar a especialização das atividades do governo e dar independência aos órgãos incumbidos a realizá-las. Daí surgiu a necessidade de julgamento dos atos da Administração ativa, o que inicialmente ficou a cargo dos Parlamentos, mas posteriormente reconheceu-se a conveniência de se desligar as atribuições políticas das judiciais.

Neste mesmo sentido, é proveitosa a lição de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1972, v. 1, p. 52 apud PIETRO, 2020, p. 3):

[O direito administrativo] constitui disciplina própria do Estado Moderno, ou melhor, do chamado Estado de Direito, porque só então se cogitou de normas delimitadoras da organização do Estado-poder e da sua ação, estabelecendo balizas às prerrogativas dos governantes, nas suas relações recíprocas, e, outrossim, nas relações com os governados. Na verdade, o Direito Administrativo só se plasmou como disciplina autônoma quando se prescreveu processo jurídico para a atuação do Estado poder, através de programas e comportas na realização das suas funções.

É, portanto, da decadência da ordem feudalista, e da ascensão do mundo burguês, que foi gerado o direito administrativo em irmandade com o direito constitucional. Estes foram responsáveis por delimitar o poder estatal, criar parâmetros para sua atuação, e garantir a autonomia dos cidadãos (não mais súditos) ante a força da máquina pública. Celso Antônio Bandeira de Mello reitera que o direito administrativo é um ônus para o Estado, uma garantia que este cumprirá seus deveres e não abusará de seu poder em face dos administrados:

É ele [o Direito Administrativo] que disciplina as relações entre Administração e administrados, e só poderia mesmo existir a partir do instante em que o Estado, como qualquer, estivesse enclausurado pela ordem jurídica e restrito a mover-se dentro do âmbito desse mesmo quadro normativo estabelecido genericamente. Portanto, o direito administrativo não é um Direito criado para subjugar os interesses ou os direitos dos cidadãos aos do Estado. É, pelo contrário, um Direito que surge exatamente para regular a conduta do Estado e mantê-la afivelada às disposições legais, dentro desse espírito protetor do cidadão contra os descomedimentos dos detentores do exercício do Poder estatal. Ele é, por excelência, o Direito defensivo do cidadão. (MELLO, 2019, p. 47)

Assim, o direito administrativo surge não para justificar ou embasar o poder estatal, mas para regulamentá-lo em prol do administrado. É o poder limitando o próprio poder. É o ideal da supremacia da lei aplicada ao Leviatã, para usar uma imagem hobbesiana, que agora, controlado, deve prezar pela igualdade prevista por leis gerais e abstratas, simetricamente aplicadas a todos.

Está formada, então, uma nova disciplina jurídica. Um conjunto diferenciado das demais áreas do direito, formado por princípios e normas próprias. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o estudo de um ramo jurídico, a fim de sistematizá-lo, perpassa tanto o método

dedutivo quanto o indutivo. O autor entende por dedução uma análise global do ordenamento jurídico, a fim de identificar valores norteadores que possam revelar “todos os princípios subordinados e subprincípios que descansam, originariamente, nas noções categoriais que presidem sua organicidade”. (MELLO, 2019, p. 55) Pela indução, por outro lado, poder-se-ia buscar a harmonia do sistema jurídico pela análise das diversas partes que o compõe.

O sistema que advém desta análise, no caso do direito administrativo, é o “sistema jurídico administrativo”, caracterizado por Hely Lopes Meirelles (2016, p. 55) da seguinte forma:

Por sistema administrativo, ou sistema de controle jurisdicional da Administração, como se diz modernamente, entende-se o regime adotado pelo Estado para a correção dos atos administrativos ilegais ou ilegítimos praticados pelo Poder Público em qualquer dos seus departamentos de governo.

Detemo-nos nos temas da conceitualização de direito administrativo, seus pressupostos ideológicos e históricos, e por fim, chegamos à conceitualização de sistema administrativo, cujos modelos analisaremos a seguir.

4. O SISTEMA ADMINISTRATIVO DE JURISDIÇÃO ÚNICA

É possível identificar dois grandes grupos de sistemas administrativos utilizados por diferentes nações do mundo, utilizando-se como critério a existência ou ausência de órgãos judiciais especiais para julgar questões administrativas.

Há, de um lado, o sistema administrativo inglês, caracterizado pelo fato de que a justiça comum é responsável por julgar litígios administrativos, no qual

Todos os litígios - de natureza administrativa ou de interesses exclusivamente privados - são resolvidos judicialmente pela Justiça Comum, ou seja, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário. (MEIRELLES, 2016, p. 59).

Por conta disso, é chamado de Sistema de Jurisdição Única. Bastante característico de países com influência do Direito inglês, tal é o sistema administrativo adotado pelo Brasil. Isso ocorreu pois, em meados do século XIX, ideais republicanos e democráticos estavam fortemente em voga, especialmente advindos a partir do modelo de organização estatal dos Estados Unidos da América. Foi neste sentido que, na década de 1850, foi criada, nas escolas

de Direito, a cátedra de Direito Administrativo, por meio do Decreto Imperial n ° 608 (cf. MEIRELLES, 2016, p. 55).

A justificativa ideológica do Sistema de Jurisdição Única é francamente alinhada aos interesses republicanos. Trata-se da busca de separar órgãos jurídicos de órgãos executivos, a fim de reiterar a harmonia e interdependência dos poderes estatais. É na Inglaterra medieval que se encontra a origem de tal movimento rumo à formação deste sistema administrativo. A figura do Rei concentrava os poderes de legislar (ou seja, o Poder legislativo), julgar (o Poder Judiciário) e administrar (Poder Executivo). Em uma evolução histórica iniciada pela Carta Magna, em 1215, seguida por várias tentativas de limitar o poder real por meio de criação de tribunais independentes, chega-se, em 1701 ao *Act of Settlement* (cf. MELLO, 2019, p. 60), que garantiu estabilidade aos mandatários responsáveis pelos órgãos de justiça, afastando a aplicação da lei do escrutínio real e consubstanciando o *rule of law* (primazia da lei) em oposição ao *rule of men* (primazia dos homens).

Apesar de diferenças específicas entre os ordenamentos jurídicos administrativos que seguem o Sistema de Jurisdição Única, todos estes compartilham entre si o princípio de que o sujeito que julga não deve ser o sujeito que administra. Afinal, caso o administrador fosse responsável por julgar casos em que a Administração Pública está envolvida, ter-se-ia a confusão entre juiz e parte.

Cumprе ressaltar, por outro lado, que a Administração não está impossibilitada de decidir sobre conflitos. Como veremos adiante, a Administração, neste sistema administrativo, possui atribuições jurisdicionais, mas não competência judicial. Conforme Hely Lopes Meirelles (2016, p. 61):

O que se lhe nega [à Administração] é a possibilidade de exercer funções materialmente judiciais, ou judiciais por natureza, e de emprestar às suas decisões força e definitividade próprias dos julgamentos judiciários (*res judicata*).

Mesmo capazes de tomar decisões e buscar aplicar seu próprio estatuto, os órgãos administrativos deverão se sujeitar aos tribunais comuns quando questionados, ou a estes poderão recorrer quando quiserem que sua decisão assuma caráter definitivo. É o sentido que o Brasil adota para Sistema de Jurisdição Única.

5. O SISTEMA ADMINISTRATIVO CONTENCIOSO

O outro sistema administrativo é aquele que surgiu na França, no contexto da Revolução Francesa de 1789. Assim como no caso inglês, foram as disputas entre poder real e poder dos tribunais que, em uma relação dialética, sintetizou a sistemática administrativa. No entanto, na França optou-se pelo Sistema Administrativo Contencioso. Vejamos como isso ocorreu, e o que significa.

Durante o *Ancian Régime*, forma como os franceses se referem ao seu período monárquico, houve diversos conflitos entre o Rei e os tribunais. Estes se opunham aos éditos reais, exercendo seu “*droit de remontrance*” [direito de admoestação], alegando que determinadas leis feririam as leis fundamentais do reino ou o direito público. Cientes de tal dificuldade envolvendo tribunais e poder administrativo, os revolucionários de 1789, ao assumir o poder, determinaram, por meio da Lei de 16 a 24 de agosto de 1790 sobre a organização judiciária, que “as funções judiciárias são distintas e permanecerão sempre separadas das funções administrativas. Os juízes não poderão perturbar, sob pena de *forfaiture*¹, de qualquer maneira, as operações dos corpos administrativos, nem convocar perante eles os administradores em razão de suas funções”. (cf. MELLO, 2019, p. 40). A partir desta lei, atribuiu-se à própria administração a prerrogativa de julgar os litígios em que estava envolvida. Buscaram, deste modo, afastar o poder judiciário das questões administrativas, para que esta seja exercida sem perturbações e impedimentos por juízes comuns. A finalidade era consolidar o novo regime revolucionário, embasados pelo ideal da tripartição do poder.

Formou-se, assim, o Sistema do Contencioso Administrativo, caracterizado pelo impedimento de a Justiça Comum conhecer dos atos administrativos. Caso houvesse litígios envolvendo a administração, estes deverão ser julgados por um administrador-juiz. Conforme sintetiza Bandeira de Mello (2019, p. 41): “era a própria Administração que, mediante recursos hierárquicos, julgava as contendas propostas contra ela”.

Quando Napoleão Bonaparte assume o poder, em 1799, foi criado o Conselho de Estado. Basicamente, o Conselho de Estado tinha como função aconselhar o chefe de Estado quais decisões tomar ante contendas jurídicas. Órgão meramente consultivo e recursal, o Conselho de Estado não podia conhecer de lides, uma vez que esta seria uma atribuição dos ministros. Neste sentido, o Conselho de Estado

¹ Como se denominava, então, os crimes praticados por funcionários públicos no exercício de suas funções.

Examinava todos os recursos contra a administração, e propunha ao chefe do Estado uma solução. A solução final ficava a cargo deste último, que era livre ou não de seguir os conselhos apresentados”. (LEGRAND; WIENER, 2017, p. 63, tradução nossa).

Esta dinâmica processual é chamada de *justice retenue* [justiça retida], uma vez que a decisão final estava retida ao Chefe de Estado, e não ao próprio Conselho de Estado.

Posteriormente, com base na lei de 24 de maio de 1872, no início da Terceira República, a decisão final das lides administrativa tornou-se prerrogativa do próprio Conselho de Estado, tornando-se este um verdadeiro órgão julgador, sem necessitar da homologação de suas decisões por parte dos órgãos administrativos (cf. MELLO, 2019, p. 42). No entanto, as questões de primeira instância ainda eram sentenciadas por ministros-juizes, da esfera executiva. Chamou-se de *justice déléguée* (justiça delegada) este período em que as decisões do Conselho de Estado passaram a ser consideradas definitivas e soberanas.

Foi em um terceiro momento que o Conselho de Estado afirmou sua autonomia em relação ao Poder Executivo. Em 1889, um cidadão francês de sobrenome Cadot, ao ter seu cargo de diretor de estradas e água abolido, recorreu ao Conselho de Estado para receber a indenização negada pela administração. Mesmo não possuindo competência expressa para conhecer de tal recurso, o Conselho de Estado declarou-se competente para qualquer julgamento de recurso de anulação interposto contra uma decisão administrativa. O Aresto Cadot:

É um dos grandes marcos do processo histórico de reforço da jurisdição administrativa e o princípio que ela estabelece, segundo o qual toda decisão de uma autoridade administrativa deve poder ser contestada ante um juiz, permanece no fundamento do direito administrativo. (Conseil d'État, 2018)

Esses três momentos foram decisivos para a composição da Justiça Administrativa francesa, cujas instituições até hoje estão presentes no país, as quais serão, posteriormente, analisadas em pormenores.

6. A COISA JULGADA ADMINISTRATIVA

Vimos nos capítulos anteriores as diferenças entre os sistemas administrativos contencioso e os de jurisdição única, bem como suas justificativas ideológicas e históricas. Neste novo capítulo, trataremos de como se dá a coisa julgada administrativa em cada um desses sistemas, tomando como paradigma o sistema de administração brasileiro e o francês. Primeiramente, trataremos da coisa julgada no geral, a fim de adentrarmos o tema. Em segundo

lugar, o tópico abordado será a coisa julgada administrativa no direito pátrio. Por fim, no capítulo seguinte, faremos uma análise de como ela se dá no sistema francês.

6.1 A Coisa Julgada

O instituto da coisa julgada é essencial para a manutenção e o funcionamento do Estado de Direito. Em um Estado regido por uma Constituição será a lei que imperará, e não a vontade de indivíduos no poder. Para que, em situações conflituosas, a lei possa prevalecer, é de extrema importância que seja estabelecida a forma pela qual será aplicada, de modo a garantir sua efetividade e eficácia. Trata-se do processo judicial, que por parâmetros legalmente previstos, buscará solucionar e pôr fim às demandas levadas ao Poder Judiciário, além de criar garantias para que a sentença seja efetiva e segura. Neste sentido:

As normas processuais, quando estruturam o desenvolvimento de atividades das partes e do juiz, devem atender a bens jurídicos nem sempre conciliáveis. De um lado, deve ser estabelecido sistema processual que garanta a efetivação do direito e da justiça de forma mais perfeita possível; de outro, deve ser garantida a estabilidade das relações jurídicas, a fim de que não se instaure a insegurança, terrivelmente prejudicial à convivência social. (FILHO, 2010, p. 75)

É com a finalidade de estabilizar as relações jurídicas que a coisa julgada atua. Tal é, conforme Luiz Dellore (2013, p. 13), do fundamento político-filosófico da coisa julgada: impedir que litígios e conflitos sejam perpetuados, determinando que o direito material se estabilize. Conforme Adroaldo Furtado Fabrício (1991, p. 10, apud DELLORE, 2013, p. 13): “É imprescindível colocar-se um limite temporal absoluto, um ponto final inarredável à possibilidade da discussão e das impugnações”.

A lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42) traz, no Artigo 6º, § 3º, a seguinte definição de coisa julgada: “Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso”. A coisa julgada como imutabilidade dos efeitos da sentença também está prevista no Código de Processo Civil de 2015, no artigo 502, que dispõe que “denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso.”

É deste modo que encontramos a definição da doutrina sobre coisa julgada:

Depois de ultrapassada a fase recursal, quer porque não se recorreu, quer porque o recurso não foi conhecido por intempestividade, quer porque foram esgotados todos os meios recursais, a sentença transita em julgado. Isto se dá a partir do momento em que a sentença não é mais impugnável. (JUNIOR; NERY, 2018, p. 1211)

Portanto, após serem esgotados os meios recursais de impugnação à decisão judicial, esta se torna definitiva. Tão importante é a importância da coisa julgada, que sua definitividade é garantida constitucionalmente, como direito fundamental, materializada pelo inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 (“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”).

Vê-se, deste modo, a importância social da coisa julgada. Vicente Greco Filho (FILHO, 2010, p. 76) chama atenção para a importância da coisa julgada em relação ao indivíduo. Para o indivíduo, a coisa julgada é uma garantia de que ele nunca mais será citado processualmente quanto ao objeto já julgado por sentença irrecurável, garantindo que o direito material se incorpore de forma definitiva em seu patrimônio jurídico.

Assim, a tutela jurisdicional só pode ser efetivamente assegurada com a existência da coisa julgada no ordenamento jurídico, protegendo o direito adquirido do litigante vencedor, mesmo em caso de mudanças jurisprudenciais ou legais em relação ao objeto após o trânsito em julgado da decisão.

A parte vencedora, em razão do seu direito fundamental de ação, tem direito a uma tutela jurisdicional estável, que não possa ser novamente posta em discussão ou modificada por ato do próprio Estado, inclusive e especialmente de natureza jurisdicional. (MARINONI, 2010, p. 62)

É preciso, também, analisar a importância sistêmica da coisa julgada. Esta é essencial para a existência de um sistema jurídico, afinal, os processos precisam terminar e as sentenças precisam tornar-se estáveis. Como vimos anteriormente, o sistema jurídico é uma organização racional de normas que visa a completude e a coerência, somente obtidas se o sistema, em sua aplicação prática, tiver um fim determinado, um limite de atuação que o defina.

É neste sentido que o jurista Luiz Guilherme Marinoni (2010, p. 56) diz que a coisa julgada é uma regra para a existência do discurso jurídico:

[T]odo discurso, para valer como discurso, precisa terminar. O recrudescimento da decisão judicial, ápice do discurso jurídico, é imprescindível para que o próprio discurso tenha razão de ser, e, assim, realmente exista enquanto discurso jurídico. [...] A coisa julgada, portanto, [...] [é] uma condição para que o discurso seja um discurso institucional limitado no tempo e, destarte, um discurso jurídico propriamente dito.

O doutrinador prossegue argumentando que o próprio poder do Estado depende da coisa julgada. Caso as decisões não fossem definitivas, pouco adiantaria que a resolução de conflitos mediada pelo poder estatal fosse buscada pelos cidadãos. Por isso, “a decisão jurisdicional, além de resolver os conflitos, deve ser impor, tornando-se imutável e indiscutível”

(MARINONI, 2010. P. 59). Tal argumentação possui raízes hobbesianas, qual seja: que a coerção estatal é essencial para que a sociedade se mantenha estabilizada. Sem a autoridade da coisa julgada, o Estado perde sua razão de ser. Afinal, para que haja segurança jurídica, princípio responsável pela confiança do povo em relação ao poderio estatal, é necessária a coisa julgada. Conforme o autor em que nos baseamos para tais considerações:

A coisa julgada, portanto, serve à realização do princípio da segurança jurídica, tutelando a ordem jurídica estatal e, ao mesmo tempo, a confiança dos cidadãos nas decisões judiciais. Sem coisa julgada material não há ordem jurídica e possibilidade de o cidadão confiar nas decisões do Judiciário. Não há, em outras palavras, Estado de Direito. (MARINONI, 2010, p. 68)

Conforme André Garcia Xerez Silva (2013, p. 91), é esta perspectiva de que a coisa julgada seja “uma opção legislativa de utilidade social e política que visa à estabilidade das relações jurídicas previstas no ordenamento jurídico”, que levou Enrico Túlio Liebman, influente jurista italiano, a declarar a coisa julgada não como um efeito da sentença, mas como uma qualidade desta:

O legislador dá mais um passo e veda toda a apreciação e todo o reexame, quando se torna a sentença definitiva: com a preclusão dos recursos, não só a sentença já não é recorrível (a chamada coisa julgada formal), mas os seus efeitos já não são contestáveis, nem por outro juiz, em qualquer processo (a chamada coisa julgada material). [...] Nisso consiste, pois, a autoridade da coisa julgada, que se pode definir, com precisão, como a imutabilidade do comando emergente de uma sentença. Não se identifica ela simplesmente com a definitividade e intangibilidade do ato que pronuncia o comando; é, pelo contrário, uma qualidade, mais intensa e mais profunda, que reveste o ato também em seu conteúdo e torna assim imutáveis, além do ato em sua existência formal, os efeitos, quaisquer que sejam, do próprio ato.” (LIEBMAN, 1981, p. 53-54, apud SILVA, 2013, p. 91).

6.2 Processo Administrativo e a Coisa Julgada Administrativa

Não é somente em sua função jurisdicional que o Estado se utiliza de processo e procedimentos. Conforme Bandeira de Mello, se as manifestações estatais, sejam as legislativas ou administrativas, possuem um *iter*, ou seja, um caminho, então há processo e procedimento em outros poderes além do Judiciário. O jurista brasileiro, para reforçar esta ideia, se utiliza de ensinamentos de Adolf Julius Merkel (1975, p. 278 apud MELLO, 2019, p. 501) que, em 1927, já dizia:

A teoria processual tradicional considerava o ‘processo’ como propriedade da Justiça, identificando-o com o procedimento judicial [...] não é sustentável esta redução, porque o ‘processo’, por sua própria natureza, pode dar-se em todas as funções estatais.

Hodiernamente, a doutrina pátria segue este mesmo entendimento de que o processo não se restringe ao âmbito da aplicação da lei, mas encontra-se disseminado por diversas áreas do escopo político:

Processo é conceito que transcende ao direito processual. Sendo instrumento para o legítimo exercício do poder, ele está presente em todas as atividades estatais (processo administrativo, legislativo) e mesmo não-estatais (processos disciplinares dos partidos políticos ou associações, processos das sociedades mercantis para aumento de capital etc.). (CINTRA; GRINOVER DINAMARCO, p. 368)

Deste modo, é errôneo afirmar que somente a esfera Judiciária tenha competência para praticar o poder jurisdicional. Na verdade, todos os órgãos públicos “têm e exercem jurisdição, nos limites de sua competência institucional, quando aplicam o Direito e decidem controvérsia sujeita à sua apreciação”. (MEIRELLES, 2016, p. 818).

É neste sentido que se pode falar de um processo, ou procedimento, administrativo. Há discussões, no entanto, quanto a distinção entre “processo administrativo” e “procedimento administrativo”. Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 499) traz, para os dois conceitos, a mesma definição:

Procedimento administrativo ou processo administrativo é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo. Isto significa que para existir o procedimento ou processo cumpre que haja uma sequência de atos conectados entre si, isto é, armados em uma ordenada sucessão visando a um ato derradeiro, em vista do qual se compôs esta cadeia, sem prejuízo, entretelando, de que cada um dos atos integrados neste todo conserve sua identidade funcional própria, que autoriza a neles reconhecer o que os autores qualificam como “autonomia relativa.

Portanto, para o doutrinador, não há distinção entre procedimento e processo administrativos. Ambos seriam o encadeamento de atos administrativos, visando cumprir a finalidade a que se destina.

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 818) vincula o termo “processo” à finalidade de obter, por parte de órgãos decisórios, uma decisão em relação a uma lide; já procedimento seria a forma do itinerário pelo qual o processo deve perpassar:

Processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo; procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual. O processo, portanto, pode realizar-se por diferentes procedimentos, consoante a natureza da questão a decidir e os objetivos da decisão. Observamos, ainda, que não há processo sem procedimento, mas há procedimentos administrativos que não constituem processo, como, p. ex., os de licitações e concursos. O que caracteriza o processo é o ordenamento de atos para a

solução de uma controvérsia; o que tipifica o procedimento de um processo é o modo específico do ordenamento desses atos.

Quanto à definição proposta por Lopes Meirelles, José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 15) permite-se discordar em dois pontos relevantes: em primeiro lugar, discorda do fato de que o processo administrativo nem sempre busca resolver uma controvérsia; em segundo, argumenta que não é possível que haja procedimentos administrativos sem processo que os materializem.

Por seu turno, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2020, p. 1444) elenca quatro concepções diferentes para “processo administrativo”: (I) documentos organizados para de serem utilizados pela administração pública visando determinados fins; (II) processo administrativo disciplinar, pelo qual são apurados possíveis ilícitos administrativos; (III) conjunto de atos com a finalidade de resolver conflitos na esfera administrativa; (IV) conjunto de atos para qualquer decisão por parte da administração, mesmo que não haja conflito envolvido. Percebe-se, assim, a abrangência envolvendo o termo, bem como a confusão que pode suscitar. O que não se confundem, conforme a autora, é o conceito de processo administrativo e procedimento administrativo:

Não se confunde processo com procedimento. O primeiro existe sempre como instrumento indispensável para o exercício de função administrativa; tudo o que a Administração Pública faz, operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; cada vez que ela for tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o ato final é sempre precedido de uma série de atos materiais ou jurídicos, consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, enfim, tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração.

O procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo. (PIETRO, 2020, p. 1145)

Apenas de todos os âmbitos do poder estatal fazerem uso de processos e procedimentos, estes não se darão da mesma forma no Legislativo, Judiciário ou Executivo. Cada um dos Poderes tem suas regras e princípios próprios para que as finalidades de seus processos sejam atingidas. Há, claro, semelhanças entre sua principiologia, baseadas em valores explicitados pela Constituição, ou dela implicitamente decorrentes, como os princípios da competência, do formalismo processual, do interesse público, da segurança jurídica, da razoabilidade, dentre outros (cf. PIETRO, 2016, p. 14). Mas não é possível crer que o processo judicial e o processo administrativo devam se basear nos mesmos institutos. É o caso da coisa julgada.

Para Maria Sylvia Zanella di Pietro, há uma transposição imprecisa de princípios e institutos do processo judicial para o processo administrativo, por parte da doutrina. Segundo a jurista, isso ocorre por influência de países que adotam o sistema administrativo da dualidade de jurisdição, onde, como vimos anteriormente, há uma jurisdição administrativa, na qual

É inteiramente correto falar em prescrição, em preclusão, em formalismo, em coisa julgada, de forma igual à que se utiliza na jurisdição comum. [...] No Brasil, jamais existiu o sistema de dualidade de jurisdição. Jamais existiu o chamado processo administrativo contencioso. [...] No entanto, apesar disso, houve a transposição de institutos do processo contencioso para o processo administrativo gracioso. Essa transposição é possível, desde que feita em seus devidos termos, porque tem que levar em conta as peculiaridades e os princípios próprios do processo administrativo gracioso. (PIETRO, 2016, p. 16).

A jurista clarifica que no direito administrativo brasileiro ocorre o processo administrativo gracioso, no qual as decisões emanadas pela administração podem ser revistas pelo Poder Judiciário.

Neste sentido, o artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil traz os seguintes dizeres em seu inciso XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Essa garantia fundamental é chamado de princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. Segundo Carlos Alberto Carmona (2018, p. 332), o princípio visa “garantir ao particular o direito potestativo de ver apreciada pelo Poder Judiciário qualquer lesão a direito, com atenção especial àquelas levadas a cabo pelo próprio Estado.”

Isso significa dizer que as decisões administrativas podem ser reavaliadas pelo Poder Judiciário. Neste caso, as decisões administrativas não possuem definitividade, já que podem ser reapreciadas pela justiça comum. Coisa julgada judicial e coisa julgada administrativa são, portanto, institutos diferentes.

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 807) considera que a coisa julgada administrativa não existe no ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque a administração não tem a prerrogativa de produzir uma decisão definitiva oponível *erga omnes*, uma vez que o Judiciário pode reapreciar as decisões tomadas pela Administração. No entanto, isso não significa dizer que as decisões administrativas não sejam irretratáveis: o que ocorre em relação a elas é a preclusão de seus efeitos internos. O jurista cita Amílcar de Araújo Falcão (1960, p. 90 apud MEIRELLES, 2016, p. 815), que dispõe o seguinte:

Mesmo aqueles que sustentam a teoria da chamada coisa julgada administrativa reconhecem que, efetivamente, não se trata, quer pela sua natureza, quer pela intensidade de seus efeitos, de *res judicata* propriamente dita, senão de um efeito semelhante ao da preclusão, e que se conceituaria, quando ocorresse, sob o nome de irretratabilidade.

Neste sentido, o que ocorre, segundo o jurista, às decisões administrativas finais, em observância aos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, é a irretratabilidade dos atos da administração perante a si mesma. É a chamada preclusão administrativa, que visa estabilizar a demanda, impedir que a Administração abuse de seu poder e dar fim ao processo administrativo, fazendo com que a sentença administrativa se estabilize e se torne inalterável entre a Administração e o administrado.

Deste modo, conforme Hely Lopes Meirelles, o termo “coisa julgada administrativa” é erroneamente utilizado para caracterizar a preclusão de efeitos internos. Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2021, p. 599), também caracteriza a coisa julgada administrativa como “preclusão máxima”, que daria fim ao processo administrativo, tornando-o imodificável pela via administrativa. Assim, a coisa julgada administrativa não existiria no processo administrativo, que, para garantir a segurança jurídica e a finalização do processo, se utilizaria apenas da preclusão, em suas diferentes espécies. Assim, conclui a doutrina de Alexandre Mazza (2018, p. 1651):

[...] convém esclarecer que, tecnicamente, decisões administrativas não transitam em julgado, [...] o que pode haver é uma preclusão administrativa impeditiva de revisão da decisão por parte da Administração. Porém, mesmo no caso de ocorrer tal preclusão, a decisão será passível de controle judicial, não sendo correto considerá-la como imutável ou transitada em julgado.

Essas doutrinas consideram, portanto, a coisa julgada administrativa como preclusão. Em obra dedicada à preclusão e coisa julgada formal, Adailson Lima e Silva (2008, p. 94) diz que “O grande tormento da doutrina ortodoxa e de vanguarda é extremar e identificar com firmeza os conceitos de preclusão e coisa julgada formal”. Percebe-se tal dificuldade na confusão que os doutrinadores acima citados fazem entre os dois institutos processuais; ou, como eles argumentam, da falta de lógica conceitual ao chamar de “coisa julgada” um fenômeno que é, na verdade, preclusão.

Segundo Lima e Silva, duas escolas processualistas se diferenciavam na interpretação entre a relação da coisa julgada e a preclusão. Há a escola mineira, que aproxima os dois conceitos. Lopes da Costa (1959, p. 423 apud SILVA, 2008, p. 94), representante dessa linha, traz a seguinte lição: “A coisa julgada formal nada mais é que a preclusão, isto é, a impossibilidade de modificar a decisão, desde que ela nasceu, por ser irrecorrível ou, sendo recorrível, desde que se esgotou o prazo do recurso”. Luiz Machado Guimarães (1969, p. 68 apud SILVA, 2008, p. 94), conclui o mesmo:

a) que a sentença passada em julgado, a coisa julgada em sentido formal e preclusão são as diversas denominações usadas para designar um só conceito; b) que a coisa julgada formal e a coisa julgada material decorrem da preclusão de todas as questões propostas e proponíveis; por isto, a coisa julgada formal (isto é, a preclusão) é pressuposto da coisa julgada material.

Em oposição a este entendimento, há o raciocínio atribuído pelo autor aos processualistas paulistas, que reconhece a diferença entre coisa julgada formal e preclusão. Conforme Ada Pellegrini Grinover (1984, p. 69 apud SILVA, 2008, p. 95):

Na verdade, porém, coisa julgada formal e preclusão são dois fenômenos diversos, na perspectiva da decisão irrecorrível. A preclusão é, subjetivamente, a perda de uma faculdade processual e, objetivamente, um fato impeditivo, a coisa julgada formal é qualidade da decisão, ou seja, imutabilidade, dentro do processo.

Em relação à coisa julgada administrativa, há doutrinadores que entendem que existe, de fato, diferença entre esta e a preclusão. Para eles, há, no processo administrativo, a coisa julgada administrativa, desde que esta jamais seja entendida como coisa julgada material, mas somente como coisa julgada formal.

Conforme a lição de Marçal Justen Filho, a preclusão é um instituto essencial para a existência de qualquer procedimento, já que sem preclusão, os atos processuais jamais poderiam ser considerados conclusos. Segundo o doutrinador, a preclusão “consiste na restrição a uma faculdade processual originalmente assegurada ao sujeito, em virtude dos eventos verificados ao longo do processo administrativo” (FILHO, M. 2018, p. 266). Conforme este entendimento, em consonância com a lição supracitada de Ada Pellegrini, está vinculada à noção de impedimento processual.

Por outro lado, segundo o doutrinador, a coisa julgada administrativa formal “é o efeito jurídico acarretado pelo encerramento de um procedimento administrativo, em virtude do qual se torna vedado rever a decisão nele adotada sem a instauração de um procedimento distinto e específico.” (FILHO, M., 2018, p. 268). Para que um processo administrativo termine, é preciso que as vias de interposição de recursos administrativos se esgotem no processo. Por outro lado, a coisa julgada material administrativa não existe, uma vez que essa se caracteriza pela

Imutabilidade dos seus efeitos [...] adquirindo autoridade de coisa julgada, a impedir que a relação de direito material decidida, entre as mesmas partes, seja reexaminada e decidida, no mesmo processo ou em outro processo, pelo mesmo ou outro juiz ou tribunal. (SANTOS, 1979, p. 728 apud PIETRO, 2016, p. 21).

Como já discutido, as decisões administrativas não poderão ser afastadas do escrutínio do Poder Judiciário, em função da existência do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição. Deste modo, fica claro que não há coisa julgada administrativa no direito brasileiro.

Mesmo crítica à transposição de conceitos do processo judicial ao processo administrativo, Maria Sylvia Zanella di Pietro raciocina que

No processo administrativo, só existe a coisa julgada formal; não existe coisa julgada material, porque a decisão proferida na esfera administrativa é passível de apreciação pelo Poder Judiciário. Portanto, a expressão coisa julgada, no Direito Administrativo, não tem o mesmo sentido que no Direito Judiciário. Ela significa apenas que a decisão se tornou irretratável pela própria Administração. (PIETRO, 2020, p. 1676)

Celso Antônio Bandeira de Mello (2019, p. 471-473) também defende que a coisa julgada administrativa ocorre apenas formalmente. Ainda clarifica que a coisa julgada administrativa é uma garantia aos administrados, que não se preocuparão, após o processo administrativo, com a possibilidade da máquina da Administração Pública possam reapreciar a matéria já julgada. Para o jurista, além da irrevogabilidade da decisão, a coisa julgada administrativa impossibilita, inclusive, que a Administração questione, na esfera judicial, decisão própria. O direito de recorrer ao Poder Judiciário para que a decisão seja revista é prerrogativa apenas da parte ou de terceiros atingidos por ela.

Assim, apesar das diferenças conceituais concernentes à natureza jurídica da coisa julgada, pode-se depreender desta análise doutrinária que todos os juristas selecionados concordam que a Administração Pública não pode rever suas decisões após as vias processuais administrativas se esgotarem, o que significa dizer que há coisa julgada formal, ou preclusão máxima, nos processos administrativos. Por outro lado, nenhum dos doutrinadores observam a possibilidade de os processos administrativos produzirem coisa julgada material. O fato de a Administração Pública atuar como parte na questão que ela mesma julga abre a possibilidade aos lesados pela decisão demandarem sua correção ao Poder Judiciário, este, sim, com a prerrogativa de produzir coisa julgada material.

7. A FORMAÇÃO DA COISA JULGADA PELO SISTEMA JURÍDICO ADMINISTRATIVO FRANCÊS

A fim de expor como o direito administrativo francês trata a coisa julgada formada pelos tribunais administrativos, é preciso, antes, explicar como se dá a organização do Poder

Judiciário-Administrativo francês. Feito isso, entraremos na questão dos efeitos da coisa julgada administrativa francesa.

7.1 A organização da Jurisdição Administrativa francesa

Para julgar em primeira instância as questões que envolvem atos administrativos ou decisões administrativas, cada região da França, bem como cada um de seus territórios ultramarinos, conta com pelo menos um tribunal administrativo, totalizando 42 cortes administrativas de primeira instância (cf. Legrand; Wiener, 2017, p. 142). Importante citar que os tribunais administrativos podem possuir diversas câmaras de julgamento com três juízes em cada, que devem decidir de modo colegiado, seguindo o princípio da imparidade [príncipe du imparité], que obriga os Tribunais a sempre terem um número ímpar de julgadores (cf. MOTTA, 2019, p.10).

A doutrina francesa cita quatro atribuições dos tribunais administrativos: (I) atribuições contenciosas: é a função mais importante dos tribunais, cuja finalidade é produzir julgamentos sobre qualquer litígio envolvendo a Administração Pública, excetuando-se os casos previstos em lei; (II) atribuições administrativas: os tribunais de primeira instância tem o dever de formular comissões a fim de auxiliar a Administração Pública de suas respectivas regiões²; (III) atribuições consultivas: podem também os tribunais servir como órgão consultivo para auxiliar a Administração departamental; (IV) atribuições conciliatórias: o objetivo de conciliar interesses entre administrados e administração, ou entre administrações, é, desde a lei de 6 de janeiro de 1987, uma finalidade dos Tribunais Administrativos de primeira instância (cf. RICCI, 2004, p. 110).

Para julgar os recursos interpostos por alguma das partes às decisões de primeira instância, há as Cortes Administrativas Recursais. Esses tribunais foram instituídos em 1987, e funcionam como tribunais de segunda instância, responsáveis por revisar grande parte das decisões proferidas pelos Tribunais Administrativos.³ Há nove Cortes Administrativas Recursais na França, e estas são compostas de diferentes câmaras especializadas em diferentes áreas da Administração Pública, aptas a julgar tanto questões de fato quanto de direito.

² Criando, por exemplo, comissões sobre impostos, comissões de fiscalização eleitoral, dentre outras, (cf. RICCI, 2004, p.109)

³ Por exemplo: os recursos relativos a eleições municipais são de competência do Conselho de Estado, e não das Cortes Administrativas Recursais.

Em última instância, há o já citado Conselho de Estado, responsável por julgar especialmente questões de direito – e não questões de fato – em relação às decisões tomadas pelas duas primeiras instâncias. Trata-se de sua atribuição contenciosa, na qual atua como regulador supremo da justiça administrativa do país, podendo revogar arestos das outras instâncias, mas também julgar recurso em certas matérias específicas, como no caso de litígios envolvendo eleições locais (RICCI, 2004, p. 113).

Além disso, o Conselho de Estado possui importante atribuição consultiva. Conforme os artigos 38 e 39 da Constituição da França, todos os projetos de lei ou de ordenança devem passar pelo crivo do Conselho de Estado. O parecer emitido não vincula o governo, que possui a prerrogativa de segui-lo ou não. Caso queiram, os legisladores ou o Poder Executivo podem, facultativamente, sem imposição legal para tanto, requerer pareceres e consultar o Conselho de Estado em relação ao Direito Administrativo (cf. LEGRAND; WIENER, 2017, p. 141).

Por fim, o Conselho de Estado possui uma atribuição chamada pela doutrina de hierárquica, fazendo com que esta instituição seja responsável por fiscalizar e gerir os tribunais administrativos.

Importante citar, ainda, a existência, na organização jurídica francesa, de um Tribunal de Conflitos. Como vimos, a jurisdição administrativa é responsável por julgar litígios que envolvam o poder público. No entanto, em

parte dos casos, a fronteira entre o direito público e o direito privado. Tanto os postulantes como os próprios juízes podem hesitar e enganar-se; pode acontecer mesmo que os magistrados judiciários sejam de um parecer e os magistrados administrativos, de parecer oposto. (GAZIER, 1954, p. 12)

Desse modo, o Tribunal de Conflitos pode atuar quando há dúvidas quanto a competência para julgar casos fáticos. Podem ocorrer, no interior da estrutura judiciária, dois tipos de conflitos de competência: (I) conflito de atribuição positiva, no qual dois juízes, um da esfera judiciária e outro da esfera administrativa, se declaram competentes para julgar o caso; (II) conflito de atribuição negativa, no qual ambos os juízes se declaram incompetentes para julgar o caso (cf. LEGRAND; WIENER, 2017, p.139).

Comparando o Sistema Administrativo Contencioso com o Sistema Administrativo de Jurisdição Única, François Gazier, ex-membro do Conselho de Estado francês, aponta suas vantagens e desvantagens. Dentre os méritos do sistema francês, deve-se citar sua capacidade de criar um Direito Administrativo mais sólido, com um judiciário composto por juízes especializados:

O juiz especializado no julgamento da administração pode libertar-se dos princípios de direito privado que não regulam mais as relações entre os cidadãos, e constrói progressivamente um direito administrativo inteiramente autônomo, firmado sobre noções próprias de direito público, mais atentas ao funcionamento dos serviços públicos e às garantias legítimas que eles devem assegurar aos particulares. (GAZIER, 1954, p. 8)

Dentre as desvantagens, o jurista francês cita a dificuldade de atribuir, em um mundo onde as barreiras entre a esfera pública e a esfera privada se encontram cada vez mais tênues, as competências de cada esfera jurisdicional, o que gera uma vagareza processual que poderia ser evitada em um Sistema de Jurisdição Única (cf. GAZIER, 1954, p. 8-9).

7.2 A Produção da Coisa Julgada pela Jurisdição Administrativa Francesa

A doutrina francesa reconhece e reitera, assim como a brasileira, a importância da coisa julgada para o funcionamento de qualquer sistema jurídico. Catherine Kessedjian (2010, p. 264, tradução nossa) professora de Direito na Universidade de Panthéon-Assas, introduz seu trabalho sobre coisa julgada na justiça europeia da seguinte forma:

A autoridade da coisa julgada é um dos princípios gerais que existem em todos os sistemas de direito. [...] Sua razão de ser é bem conhecida: um litígio deve terminar, um dia, de maneira definitiva. A paz civil requer que tal princípio seja implementado. [...] Um corolário pode igualmente ser enunciado: a justiça não é um exercício infalível. A verdade judiciária não é “A Verdade”, com letras capitais. Desse modo, uma vez que as vias de direito foram exploradas, e salvo injustiça patente, não há razão de reaver aquilo que já foi julgado.

Como vimos, a coisa julgada é essencial para a estabilização dos conflitos ocorridos no interior da sociedade. Por outro lado, um valor pouco discutido pela doutrina do Brasil, é a validade da coisa julgada como verdade jurídica. Este é um valor de grande importância para a Justiça Francesa. A verdade jurídica, no entanto, não corresponde à verdade fática. Esta é incumbência de filósofos ou cientistas; aquela, no entanto, é fruto da ação de litigantes buscando a resolução um litígio. A verdade jurídica é essencial para que haja um fim no processo, para que as partes saibam a quem cabe qual direito, e para a manutenção da paz social. É por meio da coisa julgada que isso ocorre. Nesse sentido que deve ser compreendida a famosa frase atribuída à Sigismondo Scaccia (COUTURE, 1993, p. 405 apud BONE, 2020, p. 1779): “A coisa julgada faz do branco, negro; origina e cria as coisas; transforma o quadrado em redondo; altera os laços de sangue e transforma o falso em verdadeiro”. Significa dizer que a coisa julgada transforma relações jurídicas, criando verdades imutáveis, salvo patente injustiça ou falsa

interpretação dos fatos, para o direito. Trata-se de uma interpretação com resquícios doutrinários medievais, mas ainda muito presente nos estudos jurídicos europeus.

Na França, como discutido acima, a esfera Jurídica-Administrativa possui competência para produção de coisa julgada. No entanto, historicamente, um grande problema da jurisdição administrativa francesa, mesmo com sua autonomia garantida desde 1889, foi sua dificuldade em exercer o poder executório de suas decisões. Só recentemente leis foram estabelecidas com a finalidade de tornar as decisões proferidas por esses tribunais eficazes, uma vez que, anteriormente, a Administração Pública poderia permanecer inerte, “sendo outorgado ao administrador o direito de executar ou não a coisa julgada” (CARLIN, 1983, p. 43), devendo, neste caso, apenas pagar indenização compensatória. Essas leis instituíram multas diárias, em caso de não cumprimento dos arrestos, e tutelas provisórias a fim de garantir a manutenção do direito material pleiteado. Neste sentido:

Reforçou-se ainda mais o caráter definitivo das decisões da jurisdição administrativa. As partes devem se conformar ao julgamento, eis que nenhuma outra consideração, ‘seja de oportunidade ou de direito, por mais grave que seja, pode justificar a inexecução da coisa julgada’, pois esta “obrigação é absoluta”. (MOREIRA; GOMES, 2018, p. 248).

Os efeitos da coisa julgada, seja ela proclamada por tribunal administrativo, penal ou civil, é chamado pela legislação francesa de “*autorité de la chose jugée*” [autoridade da coisa julgada]. Este efeito é produzido assim que há a publicação da decisão, tornando-a pública, a menos que haja interposição de recurso (cf. MOTTA, 2019, p. 11). A autoridade da coisa julgada pode produzir consequências oponíveis a todos ou somente em relação às partes. Neste sentido, é entendimento do Conselho de Estado que, quando há autoridade absoluta da coisa julgada, seus efeitos serão impostos *erga omnes*, como no caso em que um ato administrativo é, por exemplo, anulado por excesso de poder, implicando toda a sociedade como beneficiária da anulação.

Quando seus efeitos são oponíveis apenas entre as partes que figuram no processo, há de se falar de autoridade relativa da coisa julgada. Neste sentido se pronuncia a doutrina francesa sobre o tema:

O Artigo 1355 do Código Civil [francês] enuncia que ‘a autoridade da coisa julgada não somente se dá ao que foi objeto da sentença. É preciso que a coisa demandada seja a mesma, que a demanda seja fundada sobre a mesma causa; que a demanda seja entre as mesmas partes, e formada por elas e contra elas na mesma qualidade’. Esse artigo traz o princípio da autoridade relativa da coisa julgada. A autoridade da coisa julgada significa que a coisa julgada é considerada a verdade. (MARAIS, 2018, p. 141, tradução nossa)

Com a notificação da sentença às partes, por outro lado, outro efeito da sentença ocorre. Trata-se do efeito de “*force de chose jugée*” [força de coisa julgada], que ocorre a partir da notificação do resultado do processo administrativo às partes. Conforme o “princípio da obrigação de executar a coisa julgada”, a Administração Pública deve executar prontamente a decisão proferida pelo juízo administrativo. Ou seja: a sentença administrativa torna-se prontamente executável. E pouco pode fazer a Administração para suspender os efeitos da sentença, uma vez que, no âmbito do Direito Administrativo francês, poucos são os casos em que recursos possuem efeito suspensivo. Conforme Motta (2019, p. 12):

Do ponto de vista da aplicabilidade da decisão administrativa francesa, a ‘*autorité de la chose jugée*’ é irrelevante. Para a jurisdição administrativa francesa a ‘*chose jugée*’ tem a ‘*force de vérité*’ [força de verdade], que consiste na presunção de verdade. [...] Conclui-se, portanto, que, para o sistema francês, a coisa julgada é formalmente alcançada no momento do pronunciamento da decisão.

É assim que a justiça administrativa francesa se organiza com a finalidade de impedir a inércia dos administradores. A executoriedade da coisa julgada impede que alguma das partes prolate os efeitos das decisões proferidas pelos tribunais, conferindo benefícios tanto à administração da justiça, quanto à Administração Pública.

8. CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi comparar duas maneiras de manejar a sistemática jurídica-administrativa: a francesa e a brasileira, representantes de duas tradições que diferem na maneira com que tratam os processos administrativos. Para tanto, buscou-se partir das noções mais amplas de “sistema” – termo complexo, utilizado a esmo pelas ciências naturais e humanas, mas pouco questionado. O privilégio dessa escolha foi poder partir de uma esfera macroscópica e interdisciplinar para adentrar, vagarosamente, em questões específicas, demonstrando suas complexidades e os debates que as subjazem.

Comparar sistemas jurídicos é uma tarefa de extrema valia. Não são apenas colocadas lado a lado normas e instituições de diferentes países, a fim de eleger o que mais se aproxima da perfeição. Na verdade, este trabalho visou, mesmo que de forma modesta, demonstrar que a formação do Direito de cada país está vinculada às suas questões históricas, seus episódios-chave para a formação cultural nacional. Isso ficou bastante explícito no caso da França e da Inglaterra, extremamente relevantes para os princípios jurídicos disseminados mundialmente,

bem como no caso do Brasil, que acabou, por sua condição periférica, importando institutos e instituições europeias.

Não se trata, portanto, de eleger qual dos países dispõe melhor de sua estrutura judiciária, qual melhor se utiliza o sacro ideal republicando da separação de poderes, ou qual é mais eficiente. Como se buscou clarificar, cada sistema possui vantagens e desvantagens, ligadas à sua própria formação.

Pode-se dizer, no entanto, que a forma encontrada pela França para impedir que o Poder Judiciário envolvesse o Executivo em conflitos inócuos, visando a manutenção de privilégios, não foi lógica. Afinal, inicialmente, julgamentos presididos por ministros-juizes faziam com o administrador fosse, ao mesmo tempo, julgador e litigante, impossibilitando qualquer pretensão de imparcialidade. Contudo, a evolução histórica desses tribunais administrativos capazes de produzir decisões exequíveis afastou-os dessa condição. Atualmente, os tribunais administrativos são compostos por centenas de juizes independentes e especializados na matéria, capazes de criar vasta jurisprudência sobre Direito Administrativo. Tanto é que este é, na França de ainda hoje, pouco legislado e muito baseado em precedentes. Por outro lado, a existência de tribunais especializados em distribuir a competência entre os tribunais civis, penais e administrativos é uma prova de que, com a crescente intersecção entre diversos ramos do Direito, induz a pensar que há algo de antiquado e mal-arranjado na organização do Judiciário francês.

O fato de o Brasil ter importado conceitos do sistema contenciosos para o próprio Direito Administrativo criou problemas interpretativos desse mesmo sistema, como bem critica Zanella Di Pietro. Mesmo assim, a ordem jurídica brasileira é fausta ao garantir ao administrado, polo mais fraco da relação com a Administração, garantias de que este poderá questionar decisões, sem jamais ter sua demanda ignorada pelo Poder Judiciário. Aqui, o fato de o processo administrativo não produzir coisa julgada material está vinculado à uma garantia fundamental da inafastabilidade da atuação da jurisdição.

Explicita-se, aqui, a relação entre sistemas jurídicos e a coisa julgada: se um sistema jurídico, com a finalidade de ser coerente e completo, organizado de modo racional, contemplando uma unidade, a coisa julgada é essencial para sua delimitação. Seria absurdo um sistema infinito e caótico, sem buscar sua função de produzir sentenças que acabarão por defini-lo. A finalidade de cada um dos países analisados é, afinal, a mesma, apesar dos meios serem afetados por diferentes formações nacionais, complexos fundamentos ideológicos e disputas políticas: garantir que a coisa julgada se aproxime da justiça conclusiva.

9. REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 5. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BONE, Leonardo Castro de. **Uma justiça corruptível: entre a segurança e o processo justo**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Lisboa, Ano 6, n. 4, p. 1723-1808, 2020.

BRASIL. **Código de Processo Civil – Lei nº 13.105/2015**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 20/04/2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20/04/2022.

BRASIL. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – Decreto-lei nº 4.657/1942**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 20/04/2022.

CARLIN, Volnei Ivo. **A Justiça, a Administração e a função do “Médiateur”**. Revista Sequência -- Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 4, n. 6, p. 41-58, 1983.

CARMONA, Carlos Alberto. **Art. 5, XXXV**. In: LEAL, Adisson; *et al.* Constituição Federal Comentada. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CINTRA, A. C. A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C.R. **Teoria Geral do Processo**. 21. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

Conseil d'État, 13 décembre 1889, Cadot. **Conseil d'État**, 2018. Disponível em: <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-13-decembre-1889-cadot>. Acesso em: 13/04/2022.

DELLORE, Luiz. **Estudos sobre Coisa Julgada e Controle de Constitucionalidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ETYMONLINE. **System**. Disponível em: <https://www.etymonline.com/word/system> Acesso em: 10/04/2022.

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

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

FILHO, Vicente Greco. **Direito Processual Civil Brasileiro**, volume 1. 22. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

FRANÇA. **Constitution du 4 octobre 1958**. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>. Acesso em: 04/05/2022.

FRANÇA. **Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits**. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000521091/>. Acesso em: 04/05/2022.

FRANÇA. **Loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire**. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000704777/>. Acesso em: 04/05/2022.

GAMA, Tacio Lacerda. **Sistema jurídico - Perspectiva dialógica**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/100/edicao-1/sistema-juridico---perspectiva-dialogica>. Acesso em: 02/04/2022.

GAZIER, François. **A Justiça Administrativa na França**. 1954, disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11908>. Acesso em 12/04/2022.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário Básico de Filosofia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

KESSEDJIAN, Catherine. **L`autorithé de la chose jugée et l`effectivité du droit européen**. ERA Forum, 2010, pp. 263-279. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/225503288_L'autorite_de_la_chose_jugee_et_l'effectivite_du_droit_europeen. Acesso em: 24/04/2022.

LEGRAND, André; WIENER, Céline. **Le Droit Public**. Edição de 2017, Paris: La Documentation Française, 2017.

MARAIS, Astrid. **Introduction au Droit**. 7. ed. Paris: Vuibert, 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Coisa Julgada Inconstitucional**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MOREIRA; GOMES. **A indispensável coisa julgada administrativa**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 227, n. 2, p. 239-277, maio/agosto 2018.

MOTTA, Eduarda Victoria Limani Boisson. **A exequibilidade das decisões administrativas francesas no Brasil.** 2019. Disponível em: http://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2019/download/relatorios/CCS/DIR/DIR-Eduarda%20Victoria%20Limani%20Boisson%20Motta.pdf. Acesso em: 27/04/2022.

NERY JUNIOR, N. NERY, R. M. A. **Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor.** 17^a Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. **Curso de Direito Administrativo.** 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2021.

PESSOA, Osvaldo. **Dois tradições na sistêmica: holismo organicista e reducionismo separabilista.** In: M.E.Q. Gonzalez, J. Moraes e D. Kerr, Informação e ação, estudos interdisciplinares. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo.** Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 2, n. 12, p. 12-48, dez. 2016.

RICCI, Jean-Clause. **Droit Administratif.** 4. ed. Paris: Hauchette Education, 2004.

SILVA, Adailson Lima e. **Preclusão e Coisa Julgada.** 1. ed. São Paulo: Editora Pillares, 2008.

SILVA, André Garcia Xerez. **Os Tribunais de Contas e a Coisa Julgada Administrativa.** Revista Controle, Fortaleza, Volume XI, n. 2, p. 80-99, dez. 2013.

SOUZA, Motauri Ciocchetti. **Administração Pública. Enciclopédia jurídica da PUC-SP.** Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Penal. Christiano Jorge Santos (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/411/edicao-1/administracao-publica>. Acesso em:
04/04/2022

TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Gabriel de Camargo Colenci

discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº 4171608-6, período Manhã, turma 10B, tendo realizado o TCC com o título:

Coisa julgada nos sistemas administrativos brasileiro e francês

sob a orientação da Professora Doutora Ana Flávia Messa declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 19 de maio de 2022 .



Assinatura do discente