

administrativo a infeliz Resolução 82, de 9.6.2009, do Conselho Nacional de Justiça, que obriga os juízes a justificarem expressamente, em ofício reservado aos órgãos correicionais competentes, as razões de sua declaração de suspeição por foro íntimo. Flagrante a inconstitucionalidade da norma em questão!

Muito embora relativos os casos de suspeição, cabe registrar que a suspeição não reconhecida ou não arguida poderá levar à nulidade do processo se provado ficar que as respectivas causas conduziram o agente a afastar-se da ética, atuando ou decidindo sem a sempre imperativa e exigível isenção.

II. Competência

Denomina-se *competência* a atribuição, por lei, em senso estrito, do poder-dever de decidir o processo administrativo ou de praticar certos atos para os quais a lei (ainda em senso estrito) consigne disciplina apartada.

A competência é irrenunciável. O que pode ocorrer, quando a lei (sempre em senso estrito) expressamente as contemple, é a delegação de competência ou a avocação de competência, uma e outra invariavelmente em cunho parcial, excepcional, transitório e revogável.

“Juiz natural” (CF, art. 5º, XXXVII e LIII) é aquele a quem a lei atribui competência para a prática do ato processual a ser produzido (no processo administrativo, salvo expressa previsão legal de competência originária diversa, *juiz natural* será a autoridade de menor grau hierárquico para decidir – Lei 9.784/1999, art. 17). Constitui direito da parte, dos interessados, dos litigantes – ou que outro nome se deseje dar – ver seus direitos e/ou interesses apreciados e dirimidos pelo juiz natural. À ideia de *juiz natural* opõe-se a de *juiz de exceção* (isto é, aquele designado adrede para determinado litígio ou segmento de litígios).

Por ausência de disciplina própria, incidem aqui, subsidiariamente, os ditames do processo jurisdicional na hipótese de pluralidade de juízes naturais.

Assim, num primeiro momento se investiga se o conhecimento da matéria está deferido ao menor grau hierárquico ou se, por expressa previsão normativa, está ele, desde o início, conferido a grau superior.

Superada a primeira etapa, cumpre ver se, no grau competente, há pluralidade de *autoridades competentes*. Quando isso se dê, uma vez concretizado o critério de distribuição aplicável em cada caso (e supera-

das que sejam eventuais situações de impedimento, suspeição e conflitos competenciais), importantes instrumentos conceituais comparecem, assecuratórios do princípio do juiz natural.

De início, refira-se a plena invocabilidade da regra da *perpetuatio iurisdictionis* – ou seja: uma vez firmada a competência, inoperantes serão, para tanto, em princípio, as alterações “do estado de fato ou de direito ocorridas posteriormente” (CPC, art. 87). E dissemos “em princípio” porque – como, aliás, o diploma processual civil também admite – a *perpetuatio* cede passo (procedendo-se a nova fixação do juiz natural) quando o órgão é extinto ou quando se torna legalmente incompetente. É que as normas processuais e procedimentais têm – como pacífico – imediata aplicação às relações instrumentais em curso, apanhando-as na fase em que se encontram, sem afetarem, contudo, as etapas já percorridas.²⁷

Ainda no plano das grandes balizas aqui registráveis, cumpre ver que as regras determinantes da definição do juiz natural sofrem derrogações em algumas situações especiais.

Assim é que, registrando-se situações de conexão ou de continência (CPC, arts. 103 e 104), os processos administrativos deverão ser atribuídos a um mesmo órgão (isto é, o que primeiro conhecer de um deles – a isso se chama “prevenção”; ou, quando se verificar ser essa primeira autoridade incompetente, ao segundo, para o qual também será encaminhado o processo administrativo pioneiro).

De regra, os autores e os tribunais afirmam que descabe aplicar os critérios de conexão e de continência quando já dirimido o primeiro processo, ainda que se encontre em grau recursal. Ousamos divergir parcialmente, pelos motivos que passamos a indicar.

Todos os casos de prorrogação de competência estão assentados numa diretriz de ordem pública: há que se evitar, sempre e sempre, o proferimento de decisões divergentes (não se está, aqui, a cogitar – é claro – do problema, absolutamente salutar, da mutação dos entendimentos jurisprudenciais no curso do tempo), que constituem poderoso fator de corrosão da confiabilidade na jurisdição (qualquer que seja sua natureza). Por esse motivo, o dado de já ter sido definitiva e exaurientemente julgado um processo não nos parece idôneo para afastar a *vis attractiva* da conexão (desde que comum a questão a dirimir) ou da continência. Como se admitir, por exemplo, que uma questão prejudicial (em senso estrito – isto é, aquela cujo deslinde precondicione o próprio conteúdo

27. TRF-4ª Região, ACi 97.04.39731-3-PR, rel. Des. fed. Zuudi Sakakihara, DJU 27.9.2000, Seção 2, p. 262.

(a decisão de mérito) tenha a apreciação, sucessivamente, no mesmo âmbito de objeto, a fim de evitar a ocorrência de pedir no âmbito de uma relação de sucessibilidade, mérito, imperativa a aplicação, o primeiro, porque assim se evita a inconsistência e o ineficaz, dizer que a prevenção com efeitos potenciais de, não consideramos razoável, a existência da força atrativa de, há mais de cinco anos (grau) administrativo, aqui análoga

Diversamente encaminha processo obteve julgamento, segundo, instância recursal. Não se evitar a contradição nos, outros valores, igualmente pro, gultando o da celeridade. Na do recurso, ou muito menos a tramitação deste em cumulação, der, sem instrução própria, e a com sua imediata remessa ao. Aqui, realmente, não se evita e, de toda sorte, o risco das menor espaçamento, no tempo, supor, fortemente, que, em seu devido tempo, corrigida.

Doutra parte, no processo do seu curso e da capilaridade, rem com maior liberalidade a. Nem por isso, entretanto, vig, liberdade.

11.1 Delegação

A delegação de competência atos decisórios (no primeiro g, nistração para que isso ocorra, l

da decisão de mérito) tenha julgamentos díspares e conflitantes porque apreciada, sucessivamente, por diferentes juízes naturais? Em suma, havendo comunhão de objeto ou de causa de pedir, inclusão de um objeto e causa de pedir no âmbito de processo anterior de maior abrangência ou uma relação de acessoriedade do segundo processo relativamente ao primeiro, imperativa a aplicação do viés da prevenção mesmo que já findo o primeiro, porque assim o exigem os princípios da segurança jurídica e da consistência e coerência da jurisdição. Não estamos, com isso, a dizer que a prevenção constitui pauta de eterna pesquisa e observância, com efeitos potenciais de, até mesmo, engessar entendimentos. O que consideramos *razoável* (afinal, princípio constitucional) é admitir a inexistência da força atrativa da prevenção quando findo o processo-matriz há mais de cinco anos (prazo geral da prescrição em matéria de direito administrativo, aqui analogicamente levado em conta).

Diversamente encaramos, porém, o debate quando o primeiro processo obteve julgamento mas percorre, quando da instauração do segundo, instância recursal. Não que aqui desapareça a importância de se evitar a contradição nos julgados. É que na hipótese comparecem outros valores, igualmente prestigiados na ordem jurídica, dentre eles avultando o da *celeridade*. Não seria razoável determinar a paralisação do recurso, ou muito menos sua baixa, para juntada do novo processo e tramitação deste em cumulação. Tampouco seria sequer cogitável estender, sem instrução própria, a decisão do primeiro processo ao segundo com sua imediata remessa ao segundo grau, para apreciação conjunta. Aqui, realmente, não se poderá cogitar de prevenção ou continência; e, de toda sorte, o risco das contradições será em tese menor, eis que o menor espaçamento, no tempo, na deflagração dos dois processos fará supor, fortemente, que, em segundo grau, eventual divergência será, no devido tempo, corrigida.

Doutra parte, no processo administrativo as marcas do oficialismo do seu curso e da capilaridade da Administração fazem com que se encarem com maior liberalidade as delegações e avocações de competência. Nem por isso, entretanto, vigora no particular um regime de absoluta liberdade.

11.1 Delegação

A delegação de competência pode abranger, inclusive, a edição de atos decisórios (no primeiro grau). Mas não basta o interesse da Administração para que isso ocorra. Imperativo, ainda, será que:

(a) Da delegação não resulte laceração, mínima que seja, aos princípios e critérios do art. 2º e seu parágrafo único da Lei 9.784/1999.

(b) Da delegação não resulte qualquer degradação, mínima que seja, dos direitos dos interessados e dos deveres da Administração-juiz.

(c) Da delegação não resulte a atribuição de competência a agente impedido ou suspeito.

(d) A delegação tenha sido, ademais de todo o exposto, decorrente de imperativos de conveniência técnica, social, econômica, jurídica ou territorial. É dizer: a delegação há de surgir como a técnica capaz de ensejar melhor e/ou mais célere (ou cômoda para o administrado: daí a consideração da *territorialidade*, do art. 12 da lei em questão) dirimência do processo.

(e) A delegação não envolva matérias indelegáveis (art. 13 da Lei 9.784/1999), emane da autoridade originariamente competente e tenha por destinatário autoridade que não esteja legalmente vedada de exercê-la.

A delegação – repita-se – será sempre parcial (isto é, não poderá haver transferência de todos os elementos competenciais), explícita (isto é, deverão formalmente constar do ato de delegação os objetivos da delegação, as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado ou delegatário e os recursos cabíveis contra seus atos), emitida a título precário (será, pois, revogável a qualquer tempo) e revestida de publicidade (tanto a delegação quanto sua revogação deverão de ser publicadas no instrumento oficial de divulgação). A autoridade delegante poderá, inclusive, se reputado conveniente e/ou recomendável, ressaltar seu exercício concomitante da atribuição delegada.

Como matéria submetida aos ditames do dever de melhor administração, que é, a delegação, de que estamos a tratar, está sujeita a controles (inclusive jurisdicionais, que não constituem, todavia, o objeto deste livro). Assim:

(a) Antes de qualquer decisão, o órgão ou autoridade administrativos devem certificar-se de sua competência.

(b) A incompetência deve ser suscitada de ofício ou arguida pelos interessados.

(c) A ilegalidade ou a inexistência dos motivos de conveniência, invocados pelo delegante, poderão ser arguidas pelos interessados. À vista do caráter *crucial* da matéria, que envolve a própria *validade* do processo administrativo, qualquer recurso, nesse ponto, há de ser recebido com efeito suspensivo.

As considerações aqui expostas dizem respeito tanto às delegações externas (de um órgão administrativo para outro) quanto às delegações internas (de um órgão colegiado para seu presidente).

III.2 - Avocação

A outra hipótese administrativa de transferência de competência é a avocação.

Denomina-se "avocação" a transferência, inicialmente da competência para um órgão hierarquicamente superior (recursal), para decidir-lhe o processo.

A simples enunciação da finalidade de que se deve revestir a medida não só com o princípio da proporcionalidade, mas também com o princípio da medida e sua fundamentação justificadas".

Quanto a excepcionabilidade,

há, quanto à fundamentação, interpretação muito alienígena.

Assim é que são insustentáveis por mais relevantes que eventualmente conseguimos divulgar:

(a) Quando necessitam os agentes administrativos...

(b) Quando, por qualquer circunstância ou se encontrar inexistente o elemento que costumamos...

(c) Quando já haja sido firmada pelo grau superior...

Note-se que comparecer e de impugnação que arrastar a dizer que a avocação não pode ser atacada (sempre com diversos argumentos ou poder de desistências e impugnações, devendo, pelos motivos antes mencionados com efeito suspensivo).

III.3 - Restrições cautelares de

É prática usual na Administração de órgãos e entidades que...

11.2 *Avocação*

A outra hipótese admissível de exclusão do juiz natural é a *avocação de competência*.

Denomina-se “avocação de competência” a atração de um processo, inicialmente da competência de órgão hierarquicamente inferior, por um órgão hierarquicamente superior (que dele somente conheceria em grau recursal), para decidi-lo originariamente.

A simples enunciação do conceito evidencia a absoluta excepcionalidade de que se deve revestir a avocatória, que, de resto, interfere gravemente não só com o princípio do juiz natural, como também com o do duplo grau. Nesse sentido, a Lei 9.784/1999 enuncia a excepcionalidade da medida e sua fundamentação em “motivos relevantes devidamente justificados”.

Quanto à excepcionalidade, nada a acrescentar.

Já, quanto à fundamentação, a fórmula legal só pode comportar interpretação muito além de cautelosa: restritiva, mesmo.

Assim é que são insuficientes as justificativas de motivos quaisquer, por mais relevantes que em tese possam ser cogitados. Em realidade, somente conseguimos divisar casos de admissibilidade da avocação:

- (a) Quando inexistam na instância que seria a normalmente competente agentes administrativos sem impedimentos para decidir o processo.
- (b) Quando, por qualquer razão, a instância ordinária não esteja funcionando ou se encontre impossibilitada de processar a matéria no tempo razoável que costumava observar.
- (c) Quando já haja, sobre a matéria objeto do processo, jurisprudência firmada pelo grau recursal (imperativo da celeridade).

Note-se que comparecem aqui as mesmas razões de irrisignação e de impugnação que arrolamos relativamente à delegação. A elas cabe aditar que a avocação na forma da letra “c”, supra, poderá validamente ser atacada (sempre com efeito suspensivo) se a parte puder aduzir novos argumentos ou puder dar enfoques novos a argumentos antigos. Tais irrisignações e impugnações serão deduzidas perante o órgão avocante, devendo, pelos motivos enunciados quando do exame da delegação, ser recebidas com efeito suspensivo.

12. *Restrições cautelares de direitos*

É prática usual na Administração Pública – especialmente por parte de órgãos e entidades que exercem atividades de polícia administrativa