

A Corte Constitucional da Itália e o Direito Administrativo

Eduardo Lobo Botelho Gualazzi

(Procurador do Estado. Professor Adjunto de Direito Administrativo da FADUSP)

RESUMO: 1. Contribuição da Corte Constitucional da Itália para o Direito Administrativo. 2. Jurisprudência administrativa específica. 3. Recomendações da Corte para cabal aplicação da Constituição Italiana, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo. 4. Supremo Tribunal Federal do Brasil poderia assumir competência constitucional semelhante, **mutatis mutandis**.

RIASSUNTO: 1. Contribuzione della Corte Costituzionale d'Italia nei confronti del Diritto Amministrativo. 2. Giurisprudenza amministrativa particolare. 3. Raccomandazioni della Corte per il totale adempimento della Costituzione Italiana, nell'interno dei Poteri Esecutivo e Legislativo. 4. Supremo Tribunale Federale del Brasile potrebbe avere competenza costituzionale assomigliata, **mutatis mutandis**.

UNTERMOS: 1. Corte Constitucional. 2. Direito Administrativo. 3. Jurisprudência administrativa. 4. Supremo Tribunal Federal.

Desde algum tempo, inclusive por vivermos o momento da reconstitucionalização do Brasil, acentuou-se o interesse pela **Corte Constitucional da Itália**, tema que obviamente já inspirou, na Itália, a publicação de alentadas monografias, bem como, no Brasil, de alguns artigos, esparsos. Nesta síntese, buscaremos apenas resumir e noticiar um aspecto específico, particularíssimo, das atividades da **Corte Constitucional da Itália**, consistente na contribuição daquela Corte para o **Direito Administrativo**, na Itália.

Desde 1956, quando se iniciou o funcionamento normal da Corte Constitucional da Itália, foram objeto de julgamento e decisões daquela Corte várias normas jurídico-positivas do Direito Italiano, atinentes a matérias administrativas, a saber: **a)** reforma regional; **b)** reformas à legislação comunal e provincial; **c)** reformas relativas ao **status** jurídico dos funcionários públicos; **d)** reforma sanitária, em dois momentos (1969 e 1978), com a instituição do Serviço Sanitário Nacional; **e)** alterações na disciplina urbanística; **f)** reformas procedimentais da lei de 1865, sobre desapropriações por utilidade pública; **g)** reforma das instituições públicas de assistência e beneficência (sentença fundamental da Corte Constitucional, nº 174, de 1981); **h)** reformas no setor da justiça administrativa (disciplina orgânica dos recursos administrativos, instituição dos órgãos de primeiro grau, regulamentação do **status** jurídico dos Magistrados da magistratura administrativa ordinária etc.).

Vários pronunciamentos da Corte Constitucional da Itália contribuíram à individuação dos elementos de que se pode deduzir a natureza de um **ato administrativo** (Sentença nº 103/1957), à distinção entre **ato administrativo normativo** e **ato administrativo especial** (Sentenças nºs 4/1958, nº 56/1959, nº 26/1961 e nº 134/1963), à distinção entre **controle sobre os atos** e **controles sobre os órgãos** (Sentença nº 24/1957) e à determinação dos **característicos próprios dos entes de Direito Público** (Sentença nº 12/1959).

De alto relevo foram os pronunciamentos da Corte Constitucional da Itália a respeito da **discricionariiedade administrativa** (Sentenças nºs 105/1967, 32/1969, 21/1973 e 114/1982), tendo salientado que ocorre distinguir entre o conteúdo da norma legal que consente discricionariiedade (tema exclusivo da lei) e a aplicação concreta da discricionariiedade (a critério de administradores públicos), no sentido de que a errônea aplicação não pode comportar a inconstitucionalidade da norma, quando for formulada de modo a não oferecer vício de inconstitucionalidade e, especialmente, a não apresentar-se como “irracional e privada de limites”. Afirmou a Corte que a discricionariiedade é necessária para a atividade administrativa, porquanto as leis e particularmente a Constituição não podem prever e disciplinar todas as mutáveis situações de fato, nem graduar em abstrato e com antecipação as limitações antepostas ao exercício dos direitos (Sentença nº 2/1956). Ainda segundo a Corte Constitucional da Itália, em tema de discricionariiedade administrativa, é necessário que a norma não contenha indeterminação ou excessiva largueza (Sentenças nºs 1 e 2, de 1956).

Por outro lado, várias vezes a Corte Constitucional da Itália insistiu sobre a necessidade de motivação expressa nos atos administrativos que envolvam limitações aos direitos do cidadão (Sentença nº 12/1965, entre outras), bem como sobre que o conceito de **imparcialidade** abrange o de **moralidade** da atividade administrativa (Sentença nº 89/1971).

Reconheceu a Corte Constitucional da Itália, outrossim, que a ausência de contraditório, num procedimento administrativo, não é inconstitucional (Sentença nº 32/1974), assim como, sob o perfil constitucional, nem mesmo é necessário que seja assegurada a garantia da defesa, que se limita apenas aos procedimentos de caráter jurisdicional e àqueles conexos e preordenados a uma atividade jurisdicional (Sentenças nºs 200/1970, 10/1971 e 122/1974).

Ademais, notabilizaram-se os arestos da Corte Constitucional da Itália, no tocante à relação de emprego público. **Ab initio**, a Corte dedicou-se a analisar os característicos próprios da relação de emprego público e, particularmente, as diferenças entre este tipo de relação e a do emprego privado. A Corte decidiu que a diferença de regime jurídico entre ambas as relações jurídicas não viola o princípio de igualdade, em vista de que a relação privatística rege-se por leis

predominantemente econômicas, a que se adequa a vontade dos contraentes (Sentença nº 88/1963), tendo salientado posteriormente que, malgrado as notáveis alterações na legislação, que reduziram a diversidade entre ambas as relações, as duas situações não são idênticas porque na relação de emprego público ocorre um **interesse público**, a garantir o bom andamento de ofícios e serviços, segundo as Sentenças nºs 49/1976 e 90/1984. De qualquer modo, a Corte Constitucional da Itália sempre deliberou no sentido de reduzir, até os limites possíveis, as diferenças entre as relações de emprego público e privado, sobretudo no tocante ao aspecto remuneratório (Sentenças nºs 5/1970, 219/1975, 46/1983 e 90/1984). Neste quadro colocam-se alguns pronunciamentos atinentes ao sistema pensionístico e, mais genericamente, ao estipêndio acordado aos funcionários públicos no momento da cessação do serviço, entre as quais ocorre recordar os arestos que reconheceram o direito a pensão a ex-funcionários atingidos por interdição perpétua aos ofícios públicos (Sentença nº 3/1966), bem como àqueles que se demitiram voluntariamente do emprego público (Sentença nº 191/1974).

De fundamental importância foi a sentença nº 55, de 1968, que atribuiu à noção de expropriação um significado particular, no sentido de abranger os “vínculos urbanísticos indefinidos” no tempo. Este aresto propiciou e inspirou o legislador italiano à edição da Lei nº 1187, de 1968.

Este rol de arestos da Corte Constitucional da Itália não é exaustivo, mas apenas exemplificativo, porquanto buscou condensar os aspectos mais significativos do Direito Administrativo Italiano que sofreram a direta influência da Corte Constitucional da Itália.

Como qualquer órgão judiciário do Brasil ou da Itália, a Corte Constitucional da Itália somente pronuncia-se, apenas judica quando provocada por parte interessada, segundo o vetusto brocardo “**ne procedat iudex ex officio**”. Porém, ao judicar no âmbito de suas altas competências constitucionais, a Corte Constitucional da Itália não se limita exclusivamente a dirimir lides concretas, mediante a correta interpretação do Direito Constitucional Positivo da Itália, mas principalmente a dirigir a toda a Administração Pública Italiana e aos Poderes Executivo e Legislativo da Itália **recomendações específicas, de lege lata et de lege ferenda**, a respeito do necessário cumprimento, **in concreto**, da Constituição da República Italiana. Em outros termos, a Corte Constitucional da Itália não obriga, juridicamente, os Poderes Legislativo ou Executivo da Itália a legislarem do modo como a Corte considere mais adequado e conveniente, mas **adverte e recomenda, de motu proprio**, àqueles Poderes, quais as providências legislativas ou administrativas que repute indispensáveis para a cabal observância da Constituição da Itália, no âmbito das litispendências que a Corte é suscitada a julgar, sob o crivo da constitucionalidade. Em vista de tais **recomendações** da Corte Constitucional da Itália, várias vezes o legislador italiano criou Direito novo, Direito Objetivo, ou derogou Direito Positivo, anterior à

Constituição Italiana, de 1947. Em suma, a Corte Constitucional da Itália, em matéria constitucional, exerce um papel ativo e positivo, no seio dos outros Poderes da República Italiana, no sentido de pressionar e estimular a adoção de atos administrativos ou atos de administração, bem como a legiferação (criação de Direito novo ou derrogação do vigente), para aperfeiçoar a correta aplicação da Constituição Italiana no âmbito de todos os serviços públicos da Itália, atinentes aos três Poderes.

Mutatis mutandis, poder-se-ia cogitar, no Brasil, a respeito de atribuir-se ao nosso Supremo Tribunal Federal, na próxima Constituição, a faculdade de dirigir recomendações aos Poderes Legislativo e Executivo, **de lege lata** ou **de lege ferenda**, exclusivamente no tocante ao cabal cumprimento da própria Constituição, para aperfeiçoar-lhe a aplicação na área administrativa ou para o oportuno preenchimento de lacunas legislativas, no âmbito do **jus constituendo**. Escusado relembrar que tais recomendações do Supremo Tribunal Federal seriam eventualmente emanadas, a critério exclusivo da Alta Corte, no âmbito dos casos concretos, das litispêndências específicas, submetidas ao crivo de constitucionalidade do Pretório máximo da Federação Brasileira.

Roma, 15 de maio de 1988.