

	PÁGS.
1.º — Transferência de serviços e de pessoal para o Estado da Guanabara. Data dessa transferência. Custeio provisório dos serviços. Situação do pessoal. Processamento de aposentadoria .....	526
2.º — Registro do Comércio. Posição jurídica em face da formação do Estado da Guanabara .....	538
3.º — Transferência de servidores da União para o Estado da Guanabara. Critério do enquadramento .....	541
Transformação de verbas orçamentárias em capital de sociedade de economia mista — Parecer do Consultor Jurídico da CHESF — AFRÂNIO DE CARVALHO .....	545
Departamento de Imprensa Nacional. Transferência para o Estado da Guanabara — JOSIO DE SALLES .....	557
Recepção aos novos Procuradores — LINO NEIVA DE SÁ PEREIRA .....	559

## DOCTRINA

### CONTRIBUIÇÃO À REFORMA ADMINISTRATIVA E JUDICIÁRIA

CAIO TÁCITO

Professor da Faculdade de Direito  
da Universidade do Estado da  
Guanabara

Os problemas essenciais da Administração e da Justiça são, a um tempo, de estrutura e de operação, de tal forma que a separação desses dois momentos conduzirá a uma visão incompleta e deformada de sua realidade integral.

Procuraremos, assim, analisar, sucessivamente, a organização administrativa e a judiciária, associando o estudo analítico de seu sistema orgânico à apreciação crítica de seus problemas funcionais, com vistas à formulação de meios adequados à sua evolução e aperfeiçoamento.

#### 1 — A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

1.2 — A *função administrativa* ou *executiva* é o meio pelo qual o Estado presta os serviços necessários à ordem, segurança e bem-estar de todos, dentro em normas criadas pela *função legislativa* ou *normativa* e asseguradas, coercitivamente, pela *função jurisdicional*. A lei prevê, a administração executa e a justiça garante um certo número de deveres e obrigações que visam a atender ao interesse público e à conveniência dos administrados.

Na medida em que se expande, pelo processo de intervenção do Estado no campo social e econômico, a área de ação concreta do Poder Público, amplia-se o direito ao funcionamento regular dos serviços públicos, que se inscreve, destacadamente, no elenco de direitos públicos subjetivos.

O equilíbrio e a estabilidade sociais dependem, cada vez mais, da eficiência e moralidade da Administração e da Justiça.

O *dever de boa administração* — a que aludem os autores italianos, sob inspiração do art. 97 da Constituição de 1948 — representa, modernamente, um dos pontos essenciais do normal funcionamento do Estado, visto que a subsistência, o bem-estar ou o gozo de franquias básicas está em direta correlação com o implemento de obrigações jurídico-administrativas.

A garantia de *direitos individuais*, que devem ser respeitados e assegurados pela Administração, soma-se a prestação de serviços tendentes a consumir direitos *econômicos e sociais* e a preservar *interesses coletivos essenciais*.

A essa ampliação de conteúdo da atividade administrativa deve corresponder uma transformação institucional e funcional, que habilite a Administração ao desempenho apto de suas incumbências.

Começamos, no período colonial, importando fórmulas e modelos de Ultramar. A Administração Pública, como a Justiça, tinham em Lisboa a sua cúpula e a sua tônica. A economia, como o governo, eram subsidiários à metrópole.

Com a Independência, conquistamos a autonomia política sem a plenitude de libertação cultural ou institucional. De outra parte, a unidade nacional foi consolidada, durante o Império, ao preço da centralização e da uniformidade política e administrativa, em detrimento das franquias e das particularidades locais.

A Federação exprimiu, através da República, o anseio de afirmação dos interesses regionais, neutralizada pelas dimensões territoriais e a imposição do ciclo econômico contemporâneo.

O predomínio da União tornou-se inevitável, em função do comando do comércio exterior e do mercado cambial, como pelo monopólio do poder emissor da moeda.

Os sistemas administrativos estaduais e municipais ficam na dependência do amparo, ou pelo menos, do auxílio financeiro da União, gerando o conseqüente gigantismo da organização administrativa federal, não obstante o recente e apreciável fenômeno do desenvolvimento administrativo nos Estados de maior categoria.

Tal tendência centrípeta, que tende à valorização dos serviços públicos federais, não importa, no entanto, na denegação do prin-

cípio essencial à ordem federativa que pressupõe a auto-administração dos serviços de peculiar interesse das coletividades locais.

É mister, assim, no estudo da organização administrativa brasileira, considerar dois planos que se superpõem, mas não se confundem.

De uma parte, a *distribuição político-administrativa*, de feição territorial, mediante a qual devemos distinguir a Administração Pública Federal, a Administração Pública Estadual e a Administração Pública Municipal.

A discriminação da competência administrativa entre esses compartimentos federativos decorre, diretamente, dos princípios básicos da Constituição que operam a partilha de encargos entre a União, os Estados e os Municípios (arts. 5.º, 6.º, 18 e 28).

De outra parte, a estrutura administrativa comporta uma distribuição *institucional* ou *orgânica*, consistente na criação de pessoas jurídicas incumbidas do exercício das atribuições administrativas próprias de cada entidade política da Federação.

Em suma, a divisão político-administrativa, *de sentido horizontal*, complementa-se mediante a distribuição, *no plano vertical*, dos diversos órgãos ou entes dedicados à gestão administrativa.

A divisão institucional ou orgânica tem, como pressupostos, a eficiência técnica e a especialização funcional, atendendo a razões pragmáticas. A luz de tais critérios de conveniência, fica livre ao legislador a escolha entre a *centralização* ou a *descentralização* administrativas.

A *administração direta* representa o conjunto diferenciado de órgãos administrativos que integram a personalidade jurídica estatal.

A *administração indireta* ou *descentralizada* equivale aos órgãos administrativos autônomos, dotados de personalidade jurídica própria.

Tradicionalmente, a Administração Pública atendia à execução dos serviços públicos, mediante uma estrutura burocrática, na qual as atribuições administrativas se repartiam por órgãos subordinados (*repartições públicas*, no sentido vulgar), que mantinham, contudo, a *unidade* como pessoa de direito. Eram serviços *regidos* pelo *Estado*. Daí a designação, que se consagrou na terminologia francesa, de *régie*, para qualificar os órgãos da administração direta.

Mais recentemente, porém, não se contentou o legislador em distribuir a tarefa administrativa entre os diversos órgãos da administração direta.

A ampliação e a especialização da competência administrativa conduziram à criação de entes dotados de personalidade própria, destinados a serviços especiais, geralmente de caráter econômico ou social.

Tais entes personalizados, que compõem a administração descentralizada, adquirem uma autonomia administrativa e patrimonial, que lhes é atribuída pela respectiva lei institucional. Ficam, no entanto, subordinados a um processo de vigilância e supervisão, que se traduz na *tutela administrativa*.

Podemos, em suma, comparar as modernas administrações públicas a um sistema planetário, no qual as pessoas jurídicas componentes da *administração descentralizada* gravitam em torno ao núcleo central da *administração direta*.

A criação, pelo legislador ordinário, de pessoas administrativas autônomas, exprime-se, fundamentalmente, sob duas tendências distintas.

De uma parte, a lei cria uma nova pessoa jurídica de direito público, de prerrogativas equivalentes às da administração direta, destinada, de modo específico, a um fim especial.

Ocorre, em outros casos, a recepção, no Direito Administrativo, de formas de pessoas jurídicas de direito privado, às quais o legislador atribui encargos administrativos, de natureza comercial, industrial, cultural ou assistencial.

As primeiras são as *autarquias* ou *entidades autárquicas*. As últimas constituem as *empresas públicas* ou *sociedades comerciais do Estado* ou, ainda, as *fundações* instituídas pelo Poder Público.

A *autarquia* é criada, diretamente, pela lei, como pessoa jurídica de direito público. A *empresa pública* ou a *fundação do Estado* adquirem existência jurídica mediante atos formais de direito privado (estatutos; registro no cartório próprio), porém são precedidas de *autorização legislativa* para a sua constituição.

O conceito de empresa pública, em sentido lato, abrange a *sociedade de economia mista* (constituída pelo capital público majoritário, associado ao capital privado) e a *empresa de capital público*.

Muito embora já se possa assinalar, em 1808, a criação do Banco do Brasil, mediante a associação de capitais particulares e públicos, a empresa pública, com os característicos modernos, fez seu ingresso na vida econômica do país com o Instituto de Resseguros do Brasil (1939), a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Companhia Vale do Rio Doce (1942), a Companhia Nacional de Alcalis (1943), a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (1945) e a Fábrica Nacional de Motores (1946). Mais tarde, surgem, entre outras, a Petrobrás (1953), a Rede Ferroviária Federal (1957) e a Eletrobrás (1961).

Também as autarquias, ainda que ligadas à instituição das primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensões (1923), são, iminentemente, oriundas das reformas políticas subseqüentes ao movimento revolucionário de 1930, o mesmo ocorrendo com as *fundações*.

Não há, no direito brasileiro, uma ordenação legislativa coerente da administração descentralizada que se constituiu ao sabor das contingências. Não é uniforme a terminologia legal, cumprindo ao intérprete a tarefa árdua de construção dos textos.

As duas únicas definições legais de autarquia — a do art. 2.º do Decreto-lei n. 6 016, de 22-11-1943 e art. 139 da Lei n. 830, de 23-9-1949 — não esgotam os seus requisitos essenciais e cuidam de objetivos imediatos, de ordem fiscal e de controle de contas.

O recente projeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal (projeto de lei n. 1 482, de 1963) distingue três ordens de serviços: os serviços estatais dependentes (Administração direta), os serviços estatais autônomos (autarquias) e as entidades paraestatais (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações).

É mister não confundir a sociedade de economia mista — forma de associação de capitais públicos e privados — com a simples participação acionária da União em sociedades comerciais.

Não é suficiente a aquisição de ações pelo Estado para a caracterização de uma empresa pública. A participação estatal representará mero investimento ou garantia especial, se não corresponder à atribuição de um encargo de serviço público.

A empresa pública, em sentido lato, é pessoa jurídica de direito privado, constituída na forma da lei de sociedade por ações, da qual é acionista uma das pessoas de direito público interno — União, Estado ou Município. Mas sua instituição depende de pré-

via autorização legislativa, porque envolve a aplicação de recursos do erário e tem como objetivo a execução de uma determinada incumbência estatal. É, em suma, uma sociedade comercial *sui generis*, regida a um tempo pelo Direito Comercial e o Direito Administrativo.

As empresas públicas e as autarquias ocupam, na atualidade, posição de relêvo na economia brasileira e mobilizam, em conjunto, “recursos aproximadamente duas vezes superiores aos de que dispõem a Presidência da República e os Ministérios”, atingindo as suas receitas, em 1963, “à soma de um trilhão e quinhentos bilhões de cruzeiros” (*Exposição de Motivos ao Projeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal — Diário do Congresso Nacional* de 15 de dezembro de 1963 — Suplemento).

1.2 — No Estado de Direito, a Administração Pública atua sob o signo da legalidade. O administrador sujeita-se ao princípio da supremacia da lei e a sua vontade tem como limites os deveres e obrigações que lhe são normativamente impostos.

Há, todavia, uma área livre, na qual a Administração opera, segundo a sua conveniência e oportunidade, exercitando o poder discricionário.

Convivem, assim, no conceito dos atos administrativos, dois aspectos ontologicamente distintos: o da *legalidade*, que corresponde à observância dos deveres legais, que *vinculam* a competência administrativa (poder vinculado); o do mérito ou merecimento, quando a lei deixa à *discrição* do administrador o modo ou o momento da manifestação de vontade (poder discricionário).

Juridicidade e eficiência são, em suma, as duas faces da ação administrativa.

A êsses dois aspectos conceptualmente autônomos correspondem duas formas próprias de controle dos atos administrativos.

O controle de *legalidade* visa a assegurar a observância do direito objetivo, prevenindo ou garantindo contra atos ou omissões lesivos à ordem jurídica; o controle de *mérito* cuida de aperfeiçoar o ato que, embora lícito, se apresente inconveniente, inoportuno ou injusto.

O controle pode ser *direto*, quando o ato superveniente importa a anulação ou revogação do primeiro; ou *indireto*, quando não se opera o desfazimento do ato administrativo, cujo vício se verifica, para ulterior correção por outro órgão.

Diz-se, ainda, que o controle é administrativo, parlamentar ou jurisdicional, conforme o órgão que o exercite.

1.3 — Fixados, nos itens anteriores, os antecedentes necessários, cumpre, agora, destacar alguns problemas essenciais na administração pública brasileira.

Não temos a pretensão de esgotar a matéria, nem tencionamos nos dedicar ao casuísmo. Procuraremos, unicamente, assinalar, como provocação ao debate, alguns assuntos marcantes da experiência administrativa brasileira.

1.3.1 — A *moralidade administrativa* é um dos capítulos salientes no panorama da administração pública. Não se trata apenas do manuseio irregular dos dinheiros públicos, da corrupção administrativa, ou do tráfico de influências, que são formas penais de ilícito administrativo.

Tais procedimentos não representam senão uma parcela reduzida da conduta dos administradores e encontram a sua sanção na lei penal ou administrativa.

Há, todavia, hábitos administrativos que, embora intrinsecamente inválidos ou impróprios, são freqüentemente observados, em detrimento de princípios gerais de legalidade e eficiência dos negócios públicos.

A noção de moralidade administrativa abrange também a realização dos objetivos superiores da administração, subordinando-se ao princípio da *finalidade* da competência administrativa, conforme o conhecido livro de HENRI WALTER, a propósito da jurisprudência do Conselho de Estado francês.

Desatende à moralidade administrativa a indébita interferência de fatores políticos na condução dos negócios administrativos, como forma característica de desvio de poder administrativo.

Expressão aguda desse fenômeno é o *empreguismo* e o *favoritismo legislativo*. Este último se exprime em numerosas leis que efetivam interinos, equiparam categorias funcionais, atribuem gratificações e vantagens especiais, abreviam prazos de aposentadoria, estabelecem preferências para promoções, acessos ou outras modalidades de provimento. A primeira, muito própria de períodos eleitorais, transforma os cargos públicos em despojos de grupos políticos ou familiares.

Uma referência especial deve ser feita ao uso, em determinados Estados da Federação, da criação desordenada de cargos

públicos, no término de governos, para benefício dos eventuais detentores do poder.

A sátira popular crismou de “*testamentos ou inventários políticos*” a essa legislação de favorecimento, que exaure os recursos do erário e não se coaduna com o interesse público.

Cabe mencionar que o Supremo Tribunal Federal, em dois casos memoráveis — que teve a honra de patrocinar como advogado dos Governos Estaduais sucessores — considerou constitucional a anulação das leis que compunham os “*testamentos políticos*” no Ceará e no Rio Grande do Norte, uma vez que ultrapassavam ao limite máximo de despesas administrativas estabelecido nas respectivas Constituições.

1.3.2 — A *produtividade administrativa* desdobra-se em dois planos significativos: a *produtividade individual* dos funcionários públicos e a *produtividade coletiva* dos órgãos administrativos.

A produtividade individual supõe assiduidade, dedicação e lealdade ao serviço, que são deveres funcionais expressos no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Compreende, no entanto, de forma mais expressiva, a seleção e treinamento do funcionário, a melhoria dos métodos de trabalho, o aperfeiçoamento especializado no país e no exterior, a readaptação vocacional.

Tais providências tornarão possível que se converta em realidade o princípio do art. 141, § 36, da Constituição Federal quando inscreve, na Declaração de Direitos, a segurança do “rápido andamento dos processos nas repartições públicas”.

Mais relevante, ainda, é o estímulo à *produtividade coletiva*, assim entendida a maior eficiência dos órgãos da administração pública, tanto direta como descentralizada.

A simplificação das rotinas; a utilização de equipamentos modernos; a técnica de pesquisa industrial e de mercados; a propaganda cientificamente orientada; os métodos de distribuição e de venda são alguns dos aspectos merecedores de consideração, especialmente nos serviços industriais e comerciais do Estado.

Todo um capítulo poderá ser escrito sobre o aproveitamento, no serviço público, dos modernos processos de automação do trabalho.

1.3.3 — Requisito essencial ao pleno rendimento dos serviços públicos é, ainda, o *planejamento sistemático*, tanto no tocante à

estrutura administrativa e à correlação dos seus diversos órgãos, como ainda quanto aos objetivos e aos meios de execução.

1.3.4 — A ordenação desses diversos problemas deve, finalmente, exprimir-se na reforma administrativa, que tem sido objeto de repetida cogitação na administração brasileira.

Cumprir, no entanto, três modalidades de reforma dos serviços públicos.

A primeira, que tem prevalecido entre nós, porque se vincula diretamente à competência legislativa, consiste na melhor sistematização e distribuição dos órgãos da administração pública, visando a corrigir deficiências estruturais, como, por exemplo, a plethora da Presidência da República, com a conseqüente limitação do comando ministerial; a ausência de controle eficaz das autarquias e empresas públicas; a ineficiência da fiscalização orçamentária ou fiscal.

Ao lado desse tipo de *reforma administrativa orgânica*, torna-se necessário advertir, igualmente, para a conveniência da *reforma administrativa funcional* ou *metodológica*, pela qual se modifiquem os métodos de trabalho tradicionais da administração pública, com o objetivo acima exposto de elevação de sua produtividade.

Não podemos ignorar, no entanto, que a ação administrativa representa, em grande parte, uma forma de limitação a direitos e interesses individuais. A legalidade da administração pública constitui-se, essencialmente, do justo equilíbrio entre os princípios da *autoridade* e da *liberdade*, completados pelo princípio da *responsabilidade*.

É compreensível, assim, que a atividade administrativa se torne mais formalista do que a atividade privada. A garantia das situações jurídicas individuais e a preservação do patrimônio público impõem maiores rituais à administração pública, condicionada à publicidade, ao contraditório e à ampla defesa, como ao controle prévio ou sucessivo.

A reforma administrativa deve, conseqüentemente, atingir ao aperfeiçoamento do processo administrativo, mediante lei apropriada que, à semelhança da lei americana de 1935 ou da espanhola de 1959, regule as relações jurídicas da administração.

Ao nosso ver, portanto, o conceito de reforma administrativa desdobra-se nesses três aspectos fundamentais, que, a título de clas-

sificação, poderiam ser chamados de *reforma administrativa orgânica, funcional e processual*.

## 2 — ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA

Examinaremos, agora, a segunda parte do tema, que se refere ao funcionamento da Justiça. Não cabe examinar aqui a colocação dos órgãos judiciários no plano constitucional, nem aprofundar o estudo da função jurisdicional no campo histórico.

Consideraremos, unicamente, a organização da Justiça nos seus moldes atuais, tendo em vista, particularmente, o sistema brasileiro.

2.1 — Nas democracias de modelo ocidental, abstraídas as particularidades nacionais, os sistemas judiciários se caracterizam através de duas formas principais: o sistema da unidade de jurisdição, no qual a função jurisdicional fica monopolizada em um conjunto hierarquizado de órgãos, que compõem uma Justiça única; o sistema de dualidade de jurisdição, no qual a atividade jurisdicional fica partilhada entre duas ordens de jurisdições autônomas. O primeiro grupo tem como modelo histórico o sistema judicial inglês; o segundo se apresenta plenamente caracterizado no sistema francês em que, a partir da lei de organização judiciária de 16 e 24 de agosto de 1790, ficou interdito ao juiz comum apreciar os atos da administração, constituindo-se, gradualmente, para esse fim, a jurisdição administrativa, encarnada no Conselho de Estado e nos tribunais administrativos.

Esse último sistema, comumente conhecido como o do contencioso administrativo, prevalece no continente europeu, com variações nacionais e se reflete, mitigadamente, na América Latina.

Entre nós, porém, não chegou a frutificar o tímido ensaio do contencioso fiscal e da ação do Conselho de Estado, durante o Império.

Firmou-se, com a República, a inspiração norte-americana da unidade jurisdicional e da colocação da Justiça como um dos Poderes do Estado, com atribuições dilatadas ao controle de constitucionalidade das leis.

A Constituição atual inscreve, enfaticamente, o princípio de que nenhuma lesão de direito individual poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário (art. 141, § 4.º).

2.2 — O sistema constitucional brasileiro tem a sua matriz na Constituição, na qual se enuncia a composição do Poder Judiciário

da União (art. 94) e se prescrevem as regras gerais de organização da Justiça dos Estados (art. 124). Não mais subsiste a Justiça Federal, prevista na Constituição de 1891, com competência exclusiva para as causas de interesse da União, de direito criminal e outras ali relacionadas.

Não obstante o princípio da unidade de jurisdição, que se afirma na competência abrangedora do Supremo Tribunal Federal, a Constituição brasileira admite, limitadamente, a existência de Justiças Especiais, a saber, a Justiça Militar, a Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho.

O Supremo Tribunal Federal, através de sua competência originária ou recursal, atua como instância máxima do sistema judiciário, exercendo, eminentemente, o papel unificador da aplicação do direito federal e de intérprete final da constitucionalidade das leis.

O Tribunal Federal de Recursos, ou outros que se venham a criar, tem competência originária nos mandados de segurança contra Ministros de Estado e, por via de recurso, nas causas cíveis ou criminais, de interesse da União.

Nos Estados, a Constituição Federal prevê a existência de Tribunais de Justiça e admite a criação de Tribunais de Alçada (já existente, com êxito, no Estado de S. Paulo e a se instalar no Estado da Guanabara), de justiça de paz e militar, ficando deferido à lei estadual dispor sobre a divisão e a organização judiciária, que serão inalteráveis durante cinco anos. Tradicionalmente, a justiça estadual se distribui em comarcas, que são as unidades judiciárias de primeiro grau.

2.3 — Os problemas essenciais da dinâmica judiciária podem ser focalizados, de ângulos distintos, correspondentes aos aspectos funcionais, processuais ou estruturais.

Entre os primeiros se colocariam aqueles que visam ao aperfeiçoamento profissional do juiz e dos órgãos auxiliares, à celeridade da Justiça e à limitação de custo.

Os segundos abrangem as reformas da legislação processual civil e penal, de modo a facilitar a prestação jurisdicional.

Os últimos atenderão, especificamente, as alterações da organização judiciária, tanto no plano constitucional, como da lei ordinária.

2.4 — A fim de não dilatar, excessivamente, esta exposição, permitimo-nos apresentar, de modo sintético, as reformas de maior relevância na estrutura e no funcionamento da Justiça brasileira.

De início, devem ser referidas as que importam em reforma constitucional:

1.º) Modificação da competência do Supremo Tribunal Federal, de modo a restringir o cabimento do recurso extraordinário e de recursos ordinários em mandados de segurança, assim como nas decisões finais das Justiças Especiais.

2.º) Criação de novos Tribunais Federais de Recursos, de âmbito regional, sendo de notar que, na vigência do Ato Institucional, a iniciativa de lei nesse sentido prescinde de proposta do Poder Judiciário, podendo ser exercida pelo Presidente da República, cuja competência ficou ampliada a “qualquer matéria” (art. 4.º).

3.º) Instituição de Tribunal Administrativo autônomo, especializado em matéria fiscal e administrativa, integrado no Poder Judiciário, como novo ramo de Justiça Especial. A sugestão encontra precedente na Constituição de 1934, art. 79, que não chegou a ser complementado durante a sua breve vigência.

Entre as medidas de âmbito da lei ordinária poderiam ser enumeradas as seguintes:

a) simplificação do processo, com especial objetivo de limitação dos graus de recurso;

b) especialização dos juizes e verificação periódica de sua atualização científica, como requisito de acesso na carreira;

c) oficialização dos serviços cartorários, subordinada, no entanto, a remuneração dos serventuários a sistema de participação na receita, como forma de interesse na celeridade dos atos processuais;

d) assistência judiciária gratuita efetiva, ampliando-se a sua prestação a órgãos subordinados às Faculdades de Direito, como forma de ensino prático, sob responsabilidade de Professôres Cate-dráticos.

3 — Acreditamos haver versado, na sumária apresentação da matéria, as perspectivas essenciais da organização e funcionamento do Executivo e do Judiciário.

A era moderna é, em tôda parte, a do predomínio do Executivo, pela crescente intervenção do Estado na ordem econômica e social.

É mister que os serviços públicos, chamados a tarefas novas e a prestações mais extensas, se atualizem em sua estrutura e em seus métodos de trabalho.

O Poder Administrativo, dilatado em seu âmbito e aprimorado em sua eficiência, deve, contudo, manter-se, acima de tudo, no campo da lei, a que está sujeito, como condição de legitimidade.

A Justiça pertencerá, no entanto, a missão suprema de garantia da ordem jurídica, não somente como árbitro final dos litígios privados, mas ainda e sobretudo como meio eficaz de prevenção e reparação de abusos do poder administrativo.