



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Seção: Artigos Científicos

Facetas do Direito Administrativo chinês: a reforma de 2014 da Lei do Processo Administrativo – a Justiça Administrativa de Segurança Pública – o sistema de cartas e visitas

Aspects of Chinese administrative law: the 2014 reform of the Administrative Procedure Law, the administrative justice of public security, and the system of letters and visits

Hidemberg Alves da Frota

Resumo: Com esteio no exame da legislação da RPC, combinado com a análise da literatura especializada de língua inglesa (constituída, em sua maioria, por artigos científicos de juristas de nacionalidade ou ascendência chinesa), o presente artigo científico visa a familiarizar a comunidade jurídica de língua portuguesa com facetas peculiares ao Direito Administrativo chinês, concernentes (1) às fontes normativas que influenciam a modelação da legislação administrativista, (2) a aspectos relevantes da reforma de 2014 da Lei do Processo Administrativo (LPA), (3) à Justiça Administrativa e às prisões administrativas, a título de *longa manus* do Sistema de Segurança Pública e do Direito Administrativo Sancionador, e (4) ao sistema de cartas e visitas (*xinfang zhidu*), como não apenas serviço formal de ouvidoria governamental e partidária, mas também instância informal de reforma de decisões administrativas e judiciais.

Palavras-chave: Lei do Processo Administrativo. Justiça Administrativa de Segurança Pública. Prisões administrativas; Direito Administrativo Sancionador. Sistema de cartas e visitas.

Abstract: This article aims to familiarize the Portuguese-speaking legal community with aspects that are particular to Chinese administrative law concerning (1) the normative sources that influence the shaping of administrative legislation, (2) relevant aspects of the 2014 reform of the Administrative Procedure Law of the People's Republic of China (APL), (3) the administrative justice and administrative prisons, as reflections of the public security system and administrative punitive law, and (4) the system of letters and visits (*xinfang zhidu*) as not only formal government and party ombudsman service, but also as an informal appeal board of administrative and judicial decisions. The text is based on examination of legislation in the People's Republic of China, combined with analysis of the specialized literature in English, which consists mostly of scientific papers written by jurists that are Chinese citizens or Chinese descendants.

Keywords: Administrative Procedure Law of the People's Republic of China; Administrative justice of public security; Administrative prisons; Administrative punitive law; System of letters and visits.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3n1p184-216>

Artigo submetido em: julho de 2015

Aprovado em: julho de 2015

FACETAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO CHINÊS: A REFORMA DE 2014 DA LEI DO PROCESSO ADMINISTRATIVO – A JUSTIÇA ADMINISTRATIVA DE SEGURANÇA PÚBLICA – O SISTEMA DE CARTAS E VISITAS

Hidemberg Alves da FROTA*

Sumário: 1. Introdução; 2. A pirâmide normativa do ordenamento jurídico chinês; 3. A baixa influência do Direito Constitucional, do Direito Legislativo e do Poder Judiciário na evolução do Direito Administrativo chinês; 4. A Administração Pública em Juízo: aspectos da reforma de 2014; 4.1. Um diploma legislativo para ações judiciais de Direito Administrativo; 4.2. A ênfase da reforma de 2014 no acesso ao Poder Judiciário; 4.3. As hipóteses de cabimento de impugnação judicial contra a Administração Pública da RPC; 5. A Justiça Administrativa de Segurança Pública e o Direito Administrativo Sancionador; 5.1. As prisões administrativas; 6. O xinfang zhidu: sistema de cartas e visitas; 7. Conclusão; 8. Referências bibliográficas.

1. Introdução

Ainda que a China tenha ascendido, em 2009, ao patamar de maior parceira comercial do Brasil “e principal fonte de investimentos estrangeiros no País” (HOLANDA, 2015, p. 68-69), pouco se conhece, na comunidade jurídica brasileira, acerca do ordenamento jurídico e da organização estatal da República Popular da China (RPC).

O controle administrativo e jurisdicional do ato administrativo, mediante provocação, repousa o seu alicerce constitucional no art. 41, § 1º, da Constituição chinesa de 1982, reformada em 1988, 1993, 1999 e 2004¹, o qual franqueia aos cidadãos da RPC (1) o direito de criticarem e apresentarem sugestões a quaisquer órgãos ou agentes do Estado chinês, bem como (2) o direito de apresentarem aos órgãos estatais competentes reclamações e acusações ou denúncias contra quaisquer órgãos ou agentes estatais, por violação da lei ou negligência no cumprimento de deveres funcionais, proibida, em todo caso, a invenção ou a distorção fatural revestida do objetivo de caluniar ou difamar (CHINA, 2015a; CHINA, 2015b).

À vista desse cenário, almeja-se neste artigo familiarizar a comunidade jurídica de língua portuguesa com facetas peculiares ao Direito Administrativo chinês, atinentes (1) às fontes normativas que influenciam a modelação da legislação administrativista, (2) a aspectos relevantes da reforma de 2014 da Lei do Processo Administrativo (LPA), (3) à Justiça Administrativa e às prisões administrativas, a título de *longa manus* do Sistema de Segurança Pública e do Direito Administrativo Sancionador, e (4) ao sistema de cartas e visitas (*xinfang zhidu*), como não apenas um serviço formal de ouvidoria governamental e partidária, mas também instância informal de reforma de decisões administrativas e judiciais, com esteio no exame da legislação da RPC, combinado com a análise da literatura especializada de língua inglesa, constituída, em sua maioria, por artigos científicos de juristas de nacionalidade ou ascendência chinesa.

* *Agente Técnico-Jurídico do Ministério Público do Estado do Amazonas. Assessor de Procurador de Justiça. Pós-Graduado (Especialista) em Direito Público: Constitucional e Administrativo pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (CIESA). E-mail: alvesdafrota@gmail.com.*

¹ Jianlong Liu vislumbra em tal norma constitucional (art. 41, § 1º, da Constituição chinesa) a expressão do direito humano fundamental ao acesso à Justiça (LIU, 2015, p. 215).

2. A pirâmide normativa do ordenamento jurídico chinês

A pirâmide hierárquica do Direito Positivo da RPC compõe-se de seis patamares (CHINA, 2015i; FANG, 2015, p. 913-914; LIU, 2015, p. 4; PEERENBOOM, 2002, p. 271)²:

1. Em primeiro plano, a Constituição de 1982, reformada em 1988, em 1993, em 1999 e em 2004 (art. 78 da Lei sobre a Legislação da RPC);
2. Em segundo plano, as leis aprovadas ou reformadas pela Assembleia Nacional Popular³, seja em sua composição plenária, seja por meio do seu Comitê Permanente (arts. 62, § 3º, e 67, § 2º, ambos da Constituição chinesa, c/c art. 79, *caput*, da Lei sobre a Legislação da RPC);
3. Em terceiro plano, os chamados *regulamentos administrativos*, é dizer, as regulamentações efetuadas pelo Conselho de Estado (art. 79, parágrafo único, da Lei sobre a Legislação da RPC), o órgão máximo do Poder Executivo do Governo Central, presidido pelo Primeiro-Ministro da RPC⁴;
4. Em quarto plano, os denominados *regulamentos locais*, ou seja, as regulamentações levadas a cabo pelas Assembleias Locais Populares (arts. 79, parágrafo único, e 80 da Lei sobre a Legislação da RPC), assim como os *regulamentos autônomos ou regulamentos separados*, expedidos por Assembleias Populares de áreas ou zonas nacionais autônomas, cujos habitantes apresentam aspectos diferenciados em termos étnicos ou de nacionalidade (art. 116 da Constituição);
5. Em quinto plano, as nominadas *regras* (atos administrativos normativos) subdivididas em *regras governamentais*, ditadas por Governos Populares Locais⁵, e em *regras ministeriais*, ditadas

² A classificação acima exposta matiza a interpretação do Direito Positivo chinês com as classificações doutrinárias de Anyu Fang, Jingjing Liu e Randall Peerenboom. Fang adota classificação quadripartite de tal pirâmide normativa, ao unificar os três últimos patamares daquela, por meio desta divisão: (1) Constituição, (2) leis da Assembleia Nacional Popular, (3) regulamentos administrativos do Conselho de Estado e (4) regulamentos das Assembleias Locais Populares, assim como regras baixadas pelos Governos Populares Locais e pelos ministérios centrais (FANG, 2015, p. 913-914). Já Liu opta por classificação tetrapartite: (1) Constituição, (2) leis da Assembleia Nacional Popular e do seu Comitê Permanente, (3) regulamentos administrativos do Conselho de Estado, (4) regulamentos das Assembleias Locais Populares em geral e dos Comitês Permanentes das Assembleias Locais Populares de nível provincial e (5) regras, sejam as regras governamentais de Governos Populares Locais de nível provincial, sejam as regras ministeriais, editadas por ministérios centrais, comissões e agências vinculadas diretamente ao Conselho de Estado (LIU, 2015b, p. 4). Peerenboom, por sua vez, abraça classificação hexapartite: (1) Constituição; (2) leis (emanadas da ANP e do seu Comitê Permanente); (3) regulamentos administrativos (promanados do Conselho de Estado). (4) regulamentos locais (baixados por Assembleias Populares de províncias, regiões autônomas, cidades diretamente vinculadas ao Governo Central e as cidades de maior expressão); (5) regras, divididas em regras governamentais (editadas por Governos Populares de províncias, regiões autônomas, cidades diretamente vinculadas ao Governo Central e as cidades de maior expressão) e em regras ministeriais (editadas por ministérios centrais, comissões, agências e entidades vinculadas diretamente ao Conselho de Estado), e (6) documentos normativos (atos normativos dos Governos e Assembleias Populares não enquadrados nas categorias precedentes) (PEERENBOOM, 2002, p. 271).

³ A despeito de a Assembleia Nacional Popular situar-se, sob o prisma formal, na cúspide da estrutura organizacional do Estado chinês, a realidade político-institucional da China mostra que o cerne do poder político irradia do Comitê Permanente do Politburo do Partido Comunista Chinês (LIU, 2015b, p. 1).

⁴ Conforme se infere dos arts. 85, 86, 88 e 89 da Constituição chinesa (CHINA, 2015a; CHINA, 2015b).

⁵ Na conjuntura específica das províncias e regiões autônomas, as regras dos Governos Populares das províncias e regiões autônomas prevalecem sobre as regras dos Governos Populares de cidades de maior expressão situadas nas áreas administrativas das próprias províncias e Governos Populares. Inteligência do art. 80, parágrafo único, da Lei sobre a Legislação da RPC (CHINA, 2015i).

por órgãos e entidades vinculadas ao Conselho de Estado⁶ (arts. 73 a 77 e 80 da Lei sobre a Legislação da RPC)⁷;

6. Em sexto plano, os *documentos normativos*, assim entendidos os atos normativos dos Governos Populares e das Assembleias Populares que não se enquadram nas demais espécies de atos estatais normativos (supramencionados), quer legislativos, quer administrativos.

3. A baixa influência do Direito Constitucional, do Direito Legislado e do Poder Judiciário na evolução do Direito Administrativo chinês

Ainda que repouse no cume da pirâmide normativa do ordenamento jurídico chinês a Constituição, os Tribunais Populares, inclusive o Supremo Tribunal Popular, ressentem-se de manifesta regra de competência que lhes respalde o exercício do controle de constitucionalidade, atribuição que o Direito Positivo confere, explicitamente, tão só à Assembleia Nacional Popular e ao seu Comitê Permanente (CHINA, 2015a; CHINA, 2015b; CHINA, 2015i; FANG, 2015, p. 913, HAND, 2015, p. 62).

À Assembleia Nacional Popular, em sua composição plenária, cabe, entre outras atribuições, (1) supervisionar a aplicação da Constituição, bem como (2) reformar ou anular leis que, editadas pelo seu Comitê Permanente, forem consideradas, pela ANP, inadequadas, (3) além de anular os nominados regulamentos autônomos ou regulamentos separados que, embora chancelados pelo seu Comitê Permanente, contrariem a Constituição ou violem as balizas legais destinadas à adaptação de leis e regulamentos administrativos às peculiaridades de determinadas nacionalidades chinesas (art. 62, §§ 2º e 15, da Constituição chinesa, c/c art. 88, § 1º, e art. 66, parágrafo único, ambos da Lei da Legislação da RPC) (CHINA, 2015a; CHINA, 2015b; CHINA, 2015i).

Já ao Comitê Permanente da Assembleia Nacional Popular, entre outras atribuições, incumbe (CHINA, 2015a; CHINA, 2015b; CHINA, 2015i; FANG, 2015, p. 913; HAND, 2015, p. 62):

1. Efetuar o controle de constitucionalidade e de legalidade, por meio de procedimentos de anulação (1) das regras, (2) dos regulamentos administrativos, (3) das decisões e (4) das ordens do Conselho de Estado, na esteira do art. 67, § 7º, da Constituição;

2. Anular regulamentos locais e decisões de órgãos estatais das províncias, regiões autônomas e municipalidades diretamente vinculadas ao Governo Central, quando contrárias não só à Constituição e às leis (emanadas, repisa-se, da ANP), como também aos regulamentos administrativos (baixados, lembre-se, pelo Conselho de Estado), nos termos do art. 67, § 8º, da Constituição, c/c art. 88, § 2º, da Lei da Legislação da RPC;

3. Anular regulamentos autônomos ou separados que, apesar de aprovados pelos respectivos Comitês Permanentes das Assembleias Locais Populares de províncias, regiões autônomas e

⁶ As regras dos Departamentos do Conselho de Estados sujeitam-se à chancela de decisões colegiadas de ministérios ou comissões do governo central, ao passo que as regras dos Governos Populares sujeitam-se à chancela de decisões colegiadas dos respectivos Governos (art. 75 da Lei sobre a Legislação da RPC) (CHINA, 2015i).

⁷ As regras governamentais e ministeriais encontram-se no mesmo plano da pirâmide normativa chinesa, observadas os respectivos campos de incidência, ditados pelas regras de competência correspondentes. Trata-se de exegese do art. 80 da Lei sobre a Legislação da RPC: "Article 82 The effect of the rules of different departments is equal between the departments, and the effect of the rules of departments and of the rules of local governments is equal between the departments and local governments; their application shall be confined to their respective limits of authority." (CHINA, 2015i)

municipalidades diretamente vinculadas ao Governo Central, contrariem a Constituição ou violem as balizas legais para a adaptação de leis e regulamentos administrativos às peculiaridades de determinadas nacionalidades chinesas, consoante reza o art. 88, § 2º, c/c art. 66, parágrafo único, ambos da Lei da Legislação da RPC;

4. Fixar a interpretação oficial e definitiva da ordem jurídica⁸ e, portanto, da ordem constitucional, segundo preceitua o art. 67, §§ 1º e 4º, da Constituição, c/c art. 42, §§ 1º e 2º, art. 43 e art. 47 da Lei sobre a Legislação da RPC.

Em que pese a competência da Assembleia Nacional Popular e do seu Comitê Permanente de exercerem o controle abstrato de constitucionalidade e apesar do múnus do Comitê Permanente de definir a interpretação jurídica do Estado chinês, o controle de constitucionalidade pelo Poder Legislativo é raramente exercido (CHINA, 2015i; FANG, 2015, p. 913; HAND, 2015, p. 62).

A inércia da Assembleia Nacional Popular e do seu Comitê Permanente, no tocante ao desempenho do controle concentrado de constitucionalidade, conjugada com a ainda (1) incipiente aplicação direta de direitos constitucionais pelo Poder Judiciário⁹, (2) a carência de autonomia dos Tribunais Populares para o exercício independente do controle externo da Administração Pública, bem assim (3) a relutância dos magistrados de se desincumbirem desse aspecto da função jurisdicional do Poder Judiciário, (4) a deficitária formação técnico-jurídica dos magistrados e demais profissionais do Direito, (5) o reduzido conhecimento, por contingente significativo do povo chinês, dos seus direitos e (6) o temor reverencial, por parcela expressiva de administrados, das autoridades administrativas (uma espécie de transferência psicológica a estas dos papéis sociais de pais e mães), redundam na baixa efetividade do Direito Constitucional Positivo e na sua parca ressonância na modelação da legislação administrativista (FANG, 2015, p. 913; HAND, 2015, p. 62-72; PEERENBOOM, 2002, p. 9, 12, 17).

O aprimoramento do Direito Administrativo chinês vê-se prejudicado também pela ausência de controle judicial da razoabilidade do ato administrativo, em processos judiciais administrativistas, sob o pálio da Lei do Processo Administrativo (LPA), uma vez que o critério da razoabilidade é invocado apenas nas

⁸ Conforme a Lei da Legislação da RPC, a competência de formular a exegese jurídica a ser adotada pelo Estado chinês, com força de lei, recai sobre o Comitê Permanente da Assembleia Nacional Popular, que deve assentar a interpretação oficial do ordenamento jurídico, quando (1) indispensável clarificar-se o sentido específico de dado dispositivo legal e (2) nas circunstâncias nas quais fatos supervenientes tornarem necessário esclarecer o contexto em que deve ser aplicada determinada lei. O Comitê Permanente da ANP exerce essa função interpretativa oficial, mediante provocação (1) do Conselho de Estado, (2) da Comissão Militar Central, (3) do Supremo Tribunal Popular, (4) da Suprema Procuradoria Popular, (5) de comitê especial da própria ANP e (6) de comitês permanentes de províncias, além (7) de regiões autônomas ou municipalidades diretamente vinculadas ao Governo Central. Inteligência dos arts. 42, §§ 1º e 2º, 43 e 47 da Lei sobre a Legislação da RPC (CHINA, 2015i). Essas disposições legais encontram-se em harmonia com a Constituição chinesa, ao conferir ao Comitê Permanente da ANP o múnus de interpretar a Constituição e as leis (art. 67, §§ 1º e 4º) (CHINA, 2015a; CHINA, 2015b; HAND, 2015, p. 62).

⁹ Embora o ano de 2001 tenha sido considerado auspicioso para o fomento à aplicação de normas constitucionais pelo Poder Judiciário da China, quando, no caso concreto *Qi Yuling*, o Supremo Tribunal Popular autorizou o Superior Tribunal Popular da Província de Shandong a invocar o direito constitucional à educação, a posterior pressão do Partido Comunista da China (contrária à judicialização de matérias constitucionais) impediu a formação de uma jurisprudência consolidada em prol da aplicação direta de comandos constitucionais e da análise de controvérsias constitucionais em processos judiciais (HAND, 2015, p. 63-69). De toda sorte, pondera-se que, de modo gradativo, o Poder Judiciário da RPC tem aumentado sua relevância no desenvolvimento do Direito Constitucional da RPC, à medida que serve de caixa de ressonância de litigantes que provocam a tutela judicial com a finalidade não apenas de se obter determinado provimento jurisdicional, mas também de suscitar dada questão constitucional e de compelir o Estado chinês a se posicionar a respeito (BALME; DOWDLE, 2009, p. 7).

vias recursais administrativas redigidas pela Lei da Reconsideração Administrativa (LRA) (HE, 2015, p. 263).

Como empecilho ao aperfeiçoamento do Direito Administrativo da RPC, destaca-se, demais disso, a circunstância de que (1) a maioria dos litígios judiciais administrativistas concerne ao ataque a atos emanados de autoridades estatais de modesto relevo na estrutura organizacional da Administração Pública (“weak administrative authorities”) e, lado outro, (2) o fato das impugnações revestidas de controvérsias mais complexas e sensíveis, com maior repercussão geral, não chegarem às barras do Poder Judiciário (ao se limitarem, tais demandas, à tramitação no seio do Estado-Administração, atendo-se, por exemplo, aos lindes do sistema de reconsideração administrativa), em razão tanto do receio e desinteresse de magistrados de intervirem na atuação de órgãos e agências do Poder Executivo, quanto das limitações institucionais e políticas ao efetivo controle judicial da Administração Pública (HE, 2015, p. 267-268)¹⁰.

De outra banda, conquanto o Direito Legislado da Assembleia Nacional Popular prepondere, hierarquicamente, não apenas sobre os atos legislativos das Assembleias Locais Populares (*regulamentos locais*) e das Assembleias Populares de zonas ou áreas autônomas nacionais (*regulamentos autônomos* ou *regulamentos separados*), como também sobre os atos administrativos normativos do Conselho de Estado (*regulamentos administrativos*), dos ministérios centrais, comissões, agências e outras entidades vinculadas diretamente ao Conselho de Estado (*regras ministeriais*) e dos Governos Populares Locais (*regras governamentais*), as leis infraconstitucionais da ANP também evidenciam acanhada influência na modelação da legislação administrativista, devido (1) à quantidade considerável de cláusulas genéricas contidas em tais diplomas legislativos, (2) ao expressivo grau de delegação normativa pela ANP ao Conselho de Estado e (3) à reduzida atividade legiferante da ANP, que apenas se reúne, em sua composição plenária, durante duas semanas por ano¹¹ (CHINA, 2015i; FANG, 2015, p. 913-914; LIU, 2015, p. 4; PEERENBOOM, 2002, p. 271).

De toda sorte, ao se comparar a evolução do Direito Administrativo Positivo da China contemporânea (ciclo inaugurado, no plano formal, com a alvorada da Constituição chinesa de 1982, marco das reformas políticas, institucionais, administrativas e jurídicas que iniciaram o período do burocratismo pragmático¹²) com a fase inicial da República Popular da China (formalmente, durou de 1949 a 1982,

¹⁰ A tibieza do controle judicial da Administração Pública chinesa evidencia-se, a título ilustrativo, pela escassez de julgamentos de ações judiciais contra atos administrativos em que tenha sido invocado, pelo Poder Judiciário, o instituto do abuso de poder (YU, 2015a, p. 61-81).

¹¹ Além da sessão ordinária anual da Assembleia Nacional Popular, afigura-se possível a convocação de sessões extraordinárias, a critério do Comitê Permanente da ANP ou mediante o voto favorável de mais de 1/5 dos deputados (art. 61, § 1º, da Constituição chinesa). O Comitê Permanente, ao contrário do Plenário da ANP, desempenha atividades cotidianas, por meio de reuniões administrativas, de que participam o Presidente, os Vice-Presidentes e o Secretário-Geral daquele Comitê (art. 68, §§ 1º e 2º, da Constituição chinesa) (CHINA, 2015a; CHINA 2015b).

¹² A despeito do período do burocratismo pragmático começar, formalmente, com o advento da Constituição chinesa de 1982, foram precursores das reformas políticas, institucionais, administrativas e jurídicas que marcariam os anos 1980 o restabelecimento, em 1978, do Ministério Público (Procuradoria Popular) e, em 1979, do Ministério da Justiça (também chamado de Ministério do Judiciário), bem assim das Associações de Advogados, em 1979, de Pequim e de Xangai, fenômenos corolários da ascensão, em 1977, de Deng Xiaoping à liderança política da RPC, momento a partir do qual a cúpula do Partido Comunista da China tem buscado implementar “o socialismo com características chinesas”, matizando a manutenção do intervencionismo estatal, do planejamento de raiz socialista, do regime autoritário e do controle do Estado chinês, via PCC, sobre dirigentes de sociedades empresárias e os trabalhadores com (1) a descentralização administrativa, (2) a abertura às forças do mercado, a investimentos estrangeiros, ao empreendedorismo privado, à transferência de tecnologia e à produtividade econômica e (3) o fomento à indústria de bens de consumo e ao aumento

assinhalada pelo idealismo revolucionário, com destaque aos anos de 1949 a 1976), nota-se, na atualidade, maior prestígio ao Direito Legislado (FANG, 2013, p. 1-12, p. 102-159; PEERENBOOM, 2002, p. 7, 9, 12, 17).

De fato, durante o ciclo revolucionário (1949-1982), com apogeu na Era Mao Tsé-Tung (1949-1976), as bases normativas da Administração Pública chinesa residiam, mormente, nas diretrizes do Partido Comunista da China e nos atos administrativos normativos do Conselho de Estado (os precitados *regulamentos administrativos*), inclusive em regulamentos *interna corporis* desconhecidos da sociedade em geral (atos secretos, sem publicação na imprensa oficial ou qualquer outra forma de divulgação ao público), ao passo que, durante o ciclo do burocratismo pragmático (de 1982 aos dias atuais), os reflexos jurídicos das reformas políticas, institucionais e administrativas principiadas na primeira metade da década de 1980 ampliaram, de modo paulatino e significativo, o leque de leis formais a estatuírem mecanismos de controle do Estado-Administração¹³, o que ocasionou o relativo aumento de demandas judiciais e administrativas de Direito Administrativo, apesar das resistências de ordem cultural, política e institucional, vigorosas ainda na atualidade (FANG, 2013, p. 1-12, p. 102-159; PEERENBOOM, 2002, p. 7, 9, 12, 17).

Todavia, a maior influência na gênese da legislação administrativista chinesa radica, até hoje, no Conselho de Estado, não só em virtude da sua intensa atuação normativa (por força da sua competência originária de cunho regulamentar e de atribuições normativas a ele delegadas pela Assembleia Nacional Popular, bem como da amplitude temática dos seus regulamentos administrativos, a abarcarem a maioria das questões políticas, sociais e econômicas da China contemporânea), como também em decorrência de cerca de 70% das leis submetidas à apreciação da Assembleia Nacional Popular e do seu Comitê Permanente derivar de projetos de lei cuja iniciativa legislativa e elaboração couberam ao próprio Conselho de Estado (LIU, 2015b, p. 4).

A mitigada repercussão do Direito Legislado na legislação administrativa deve-se, também, ao usual descompasso entre as balizas legais nacionais e as regulamentações levadas a efeito por agências administrativas e órgãos governamentais locais (PEERENBOOM, 2002, p. 18).

Explica-se: ainda que as leis emanadas da Assembleia Nacional Popular, em sua composição plenária, e do seu Comitê Permanente estejam, muitas vezes, imbuídas de dispositivos de conteúdo genérico, por consequência da legítima finalidade de que sejam preservadas as especificidades regionais, a ausência de meios eficazes de controle da ampla margem discricionária na aplicação e na interpretação dos atos legislativos nacionais, pelos agentes governamentais e administrativos, ocasiona a frequente deturpação, por meio de atos regulamentares de agências administrativas e dos Governos Populares Locais, do sentido e do teor das normas legais de Direito Administrativo de alcance nacional, em benefício de interesses secundários, próprios de agências administrativas, de Governos Populares Locais e de autoridades estatais (PEERENBOOM, 2002, p. 18).

do poder aquisitivo do povo chinês (BRUNET; GUICHARD, 2012, p. 116-120; FANG, 2013, p. 126; KISSINGER, 2011, p. 388-389, 426-428).

¹³ Dois exemplos de diplomas legislativos que hoje disciplinam matérias de Direito Administrativo antes reguladas, à moda de decretos autônomos, pelos chamados *regulamentos administrativos*: (1) a Lei das Sanções Administrativas de Segurança Pública (LSASP), sancionada em 1º de março de 2006, que ab-rogou o Regulamento sobre Sanções Administrativas de Segurança Pública, de 5 de setembro de 1986, revisado em 12 de maio de 1994 (CHINA, 2015m; CHINA, 2015q); (2) e a Lei da Reconsideração Administrativa (LRA), sancionada em 29 de abril de 1999, que ab-rogou o Regulamento da Reconsideração Administrativa, de 24 de dezembro de 1990, revisado em 9 de outubro de 1994 (CHINA, 2015d; CHINA, 2015h; CHINA, 2015p; OHNESORGE, 2015, p. 141; WANG, 2015b, p. 160-161).

4. A Administração Pública em Juízo: aspectos da reforma de 2014

4.1. Um diploma legislativo para ações judiciais de Direito Administrativo

No mesmo ano em que completara 25 anos de sanção presidencial, a intitulada, oficialmente, *Lei do Processo Administrativo da RPC*¹⁴ fora reformada pela primeira vez, em 1º de novembro de 2014¹⁵, cujas alterações entraram em vigência¹⁶ em 1º de maio de 2015 (GLÜCK; TONG, 2015; ZHIANG, 2015, p. 1)¹⁷.

Cuida-se do que se poderia nominar, de forma mais didática, de *Lei do Processo Judicial Administrativo* ou, mais precisamente, da *Lei da Administração Pública em Juízo*, haja vista que enfeixa o conjunto de normas processuais destinado a reger a parcela dos feitos sob os auspícios do Poder Judiciário da RPC (e não da Administração Pública chinesa ou de Tribunais vinculados ao Estado-Administração da China) que dizem respeito a litígios judiciais entre a Administração Pública (polo passivo) e administrados (polo ativo).

Em outras palavras, conquanto a denominação oficial de *Lei do Processo Administrativo da República Popular da China* possa, na óptica de juristas de países de língua oficial portuguesa e espanhola, entre outros, levar à conclusão precipitada de que consiste em lei de regência dos processos administrativos encetados no seio da Administração Pública chinesa, em verdade consubstancia a disciplina legal a que se curvam os processos judiciais da seara da Justiça Comum concernentes a conflitos de interesse entre a Administração Pública (demandada) e administrados (demandantes), uma vez que tal diploma legislativo regula o direito público subjetivo dos administrados de processarem, no âmbito do Poder Judiciário, autoridades administrativas (GLÜCK; TONG, 2015; ZHIANG, 2015, p. 1).

Tendo em mira a sua denominação oficial (ainda que tecnicamente imprecisa, aos olhos dos juristas lusófonos e hispanófonos, entre outros) e, lado outro, a necessidade de padronizar a terminologia a ser empregada neste estudo, optou-se por a ela se referir, ao longo deste *paper*, como LPA, com a ressalva, lembre-se, de que constitui diploma legislativo a balizar a composição dos litígios, sob a alçada da Justiça Comum chinesa, entre administrados (parte requerente) e a Administração Pública (parte requerida).

Com efeito, o art. 3º¹⁸ da LPA, em sua redação primitiva, conferira ao Poder Judiciário, composto pelo Sistema de Tribunais Populares¹⁹, a competência jurisdicional de processar e julgar, de maneira indepen-

¹⁴ A literatura jurídica de língua inglesa refere-se a tal diploma legislativo (inclusive em numerosos *papers* da lavra de juristas chineses) como *Administrative Litigation Law* (Lei do Litígio Administrativo), *Administrative Procedure Law* (Lei do Processo Administrativo) e *Chinese Administrative Suit Law* (neste contexto específico, deve-se traduzir como Lei da Ação Judicial de Direito Administrativo) (LIU, 2015, p. 205; YU, 2015a, p. 1; ZHANG, 2015a, p. 1).

¹⁵ Alteração legislativa corporificada na Ordem n. 15, do Presidente da RPC (CHINA, 2015j).

¹⁶ Acolhe-se a ponderação de que a *vigência* alude ao intervalo de tempo durante o qual dada norma jurídica possui *força vinculante*, ao passo que o *vigor* concerne à *efetividade* dos seus efeitos jurídicos (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2008, p. 56, 59, 65).

¹⁷ A redação primeva da Lei do Processo Administrativo fora aprovada na 2ª sessão do 7º Assembleia Nacional Popular da RPC, sancionada em 4 de abril de 1989, via Ordem n. 16, também promanada do Presidente da referida República, com entrada em vigência em 1º de outubro de 1990 (art. 75) (CHINA, 2015i). A LPA é um dos frutos jurídicos das contínuas reformas administrativas (a exemplo das ocorridas em 1982, 1988, 1993, 1998, 2003 e 2008), delineadas com o propósito de (1) equacionar problemáticas socioeconômicas surgidas com o rápido crescimento e desenvolvimento da economia chinesa, (2) consolidar as instituições estatais, (3) garantir a estabilidade social, (4) promover a segurança jurídica, (5) salvaguardar a esfera jurídica de investidores estrangeiros e (6) assegurar a competitividade e o vigor econômicos, pela expansão do comércio exterior, transferência de tecnologia avançada e manutenção de investimentos estrangeiros (FA; LENG, 2015, p. 1; PEI, 2015, p. 832; WANG, 2015a, p. 100-104).

¹⁸ Inspirando-se na cuidadosa tradução brasileira, realizada por Virgílio Afonso da Silva (2008, p. 9), da obra *Teoria dos Direitos Fundamentais* (*Theorie der Grundrechte*), de Robert Alexy, neste artigo jurídico, na medida do possível, adaptaram-se à técnica legislativa e à praxe jurídica brasileiras as referências aos dispositivos normativos chineses e

dente, sem a interveniência externa (seja de órgãos administrativos e entidades públicas, seja de indivíduos), ações judiciais relacionadas a matérias de Direito Administrativo (CHINA, 2015l). O referido dispositivo legal previra, ainda, a possibilidade de que, em cada Tribunal Popular, houvesse órgãos jurisdicionais fracionários (“divisões administrativas”, na dicção do art. 3º da LPA) especializados em causas administrativistas (CHINA, 2015l).

4.2. A ênfase da reforma de 2014 no acesso ao Poder Judiciário

A despeito dos órgãos judiciais (consoante se depreende do atual teor do art. 1º da LPA²⁰) continuarem imbuídos da competência jurisdicional de processar e julgar ações de Direito Administrativo, a nova redação do art. 3º da LPA voltou-se à efetividade do acesso ao Poder Judiciário (CHINA, 2015j), ao impor aos Tribunais Populares, como desdobramento do direito do jurisdicionado de provocar a tutela judicial, o dever de receberem (e, por conseguinte, de conhecerem as) ações judiciais administrativistas que contemplem os seus respectivos pressupostos processuais.

Embora, a rigor, desnecessário, porque redundante (exprime espécie de truísmo), o atual conteúdo do art. 3º da LPA, quando prescreve o respeito, pelo Poder Judiciário, ao direito de ação e preceitua o processamento, na forma da lei, pelos órgãos judicantes, da parcela de ações judiciais administrativistas que, de fato, deva ser recebida²¹, cuida-se de reforço normativo empregado, em 2014, pelo legislador reformador, com a finalidade de remediar um dos principais entraves à efetividade das impugnações judiciais contra a Administração Pública chinesa, concernente à relutância dos Tribunais Populares de

japoneses invocados ao longo deste *paper*, com vistas a facilitar a familiarização, pelo leitor brasileiro, de normas dimanadas do exterior.

¹⁹ Os Tribunais Populares consubstanciam os órgãos judiciários do Estado chinês, à luz do art. 123 da Constituição chinesa de 1982, reformada em 2004 (CHINA, 2015a; CHINA, 2015b). Integram o sistema judiciário da RPC (1) os Tribunais Populares Locais de vários níveis (subdivididos em Tribunais Populares de Base, em Tribunais Populares Intermediários e em Tribunais Populares Superiores), (2) os Tribunais Militares e outros Tribunais Populares Especiais e (3) o Supremo Tribunal Popular, na esteira do art. 124, § 1º, da Constituição da RPC, c/c art. 2º, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Orgânica dos Tribunais Populares, de 5 de julho de 1979, reformada em 2 de setembro de 1983 (CHINA, 2015a; CHINA, 2015b; CHINA, 2015o). Os Tribunais Populares de Base funcionam em unidades administrativas situadas (1) no nível de condado, (2) no nível municipal, bem como (3) com estatura de condados autônomos e (4) de distritos municipais. Os Tribunais Populares Intermediários funcionam nas unidades administrativas (1) com estatura de prefeituras de províncias ou de regiões autônomas, (2) em municipalidades diretamente vinculadas ao Governo Central, a províncias ou a regiões autônomas e (3) e em prefeituras autônomas. Os Tribunais Populares Superiores funcionam nas unidades administrativas (1) de províncias, (2) de regiões autônomas e (3) de municipalidades diretamente vinculadas ao Governo Central, conforme exegese do art. 18, §§ 1º, 2º e 3º, do art. 23, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, e do art. 26, §§ 1º, 2º e 3º, todos da Lei Orgânica dos Tribunais Populares da RPC (CHINA, 2015o).

²⁰ Eis o atual teor do art. 1º da Lei do Processo Administrativo (alterado pela reforma de 2014), *ad litteram*: “[...] A fim de assegurar o julgamento imparcial e célere, pelos Tribunais Populares, de causas administrativistas, resolver conflitos administrativos [“settle administrative disputes”], proteger os direitos lícitos [“lawful rights”] e interesses dos cidadãos, de pessoas jurídicas e de outras organizações e supervisionar o exercício, na forma da lei, do poder por agências administrativas, esta Lei é elaborada [“is developed”] em consonância com a Constituição.” (CHINA, 2015j, tradução livre nossa para o português). (Citaram-se, em colchetes, trechos da tradução anglófona que podem suscitar controvérsia interpretativa na comunidade jurídica de língua portuguesa.)

²¹ As paráfrases da nova redação do art. 3º da LPA mencionadas no corpo deste artigo jurídico foram extraídas da tradução anglófona realizada pelo portal jurídico *Law Info China* (<http://www.lawinfochina.com>), *verbo ad verbum*: “Article 3 the people's courts shall protect the right of a citizen, a legal person, or any other organization to file a complaint, and accept, according to the law, administrative cases that shall be accepted. Administrative agencies and the employees thereof may not interfere with or impede the acceptance of administrative cases by the people's courts. The person in charge of an administrative agency against which a complaint is filed shall appear in court to respond to the complaint, or, if he or she is unable to appear in court, authorize a relevant employee of the administrative agency to appear in court.” (CHINA, 2015j)

processarem regularmente tais demandas, em virtude destes fatores inter-relacionados (KINKEL; HURST, 2015, p. 484, 486; ZHANG, 2015a, p. 1; ZHANG, 2015b, p. 118)²²:

1. O excesso de ingerências externas, prejudiciais à independência judicial (o Partido Comunista da China e os Governos Populares representam acentuadas fontes de interferência exterior no Poder Judiciário);
2. O receio de magistrados de se indisporerem com o Poder Executivo, em um panorama institucional em que as agências governamentais, quando condenadas em juízo, por vezes, retaliam não apenas os administrados (autores das respectivas ações judiciais), como também os órgãos judiciais que proferiram decisões contrárias à Administração Pública;
3. A dependência de órgãos do Poder Judiciário de recursos humanos, financeiros e materiais fornecidos por órgãos do Poder Executivo cujos atos são julgados por aqueles (*verbi gratia*, situações em que Tribunal Popular Local julga ações judiciais contra provimentos administrativos do mesmo Governo Popular Local do qual provêm os recursos públicos que asseguram o funcionamento daquela Corte²³).

A tônica da reforma de 2014 da Lei do Processo Administrativo, refletida na nova redação do art. 3º da LPA²⁴, de evitar a obstrução do acesso ao Poder Judiciário (ZHANG, 2015a, p. 1) também se revela presente em tal comando legal, quando o indicado artigo proíbe, de modo expresso, a atuação de agências administrativas e de seus funcionários que vise a interferir nos Tribunais Populares e a impedir que estes recebam ações judiciais de Direito Administrativo (CHINA, 2015j).

²² Em complemento ao conjunto de ponderações assinaladas pelos pesquisadores acima enumerados, mencione-se o magistério de Randall Peerenboom, ao acentuar que as propostas de reforma da LPA (materializada em 2014) visaram a ampliar a jurisdição do Poder Judiciário chinês em matérias de Direito Administrativo, como reação (1) ao número relativamente baixo de ações judiciais contra a Administração Pública ajuizadas a cada ano e (2) à relutância dos Tribunais Populares de julgarem casos controversos (PEERENBOOM, 2015, p. 190).

²³ A fim de atenuar a influência política de Governos Populares Locais sobre os Tribunais Populares Locais e de diminuir a disparidade em termos de remuneração e de formação técnico-jurídica entre os magistrados das zonas urbanas e rurais, advoga-se o custeio, pelo Governo Central, dos órgãos judiciais locais, meta a que o Conselho de Estado da RPC, em 2008, comprometeu-se a implementar. Cerca de dois anos antes, em 2006, o Governo Central destinara 5,93 bilhões de *renminbis* (RMB) ao aparelhamento de órgãos locais do Ministério Público, da Justiça e do Sistema de Segurança Pública (KINKEL; HURST, 2015, p. 487). Em 12 de novembro de 2013, o Comitê Central do Partido Comunista da China lançou nova plataforma de reformas, inclusive de âmbito judiciário, seara em relação à qual se incluem (1) a centralização do custeio dos Tribunais Populares e da nomeação dos magistrados, (2) a criação de Tribunais Populares Regionais (distanciados da influência direta de autoridades locais), (3) o fomento da formação técnico-jurídica de magistrados e advogados, (4) a promoção de campanhas de educação jurídica, (5) a expansão de serviços de assistência jurídica, (6) o aprimoramento dos mecanismos de controle da discricionariedade administrativa e (7) de responsabilização de agentes governamentais, (8) o aperfeiçoamento da legislação relativa aos meios de impugnação e revisão de atos estatais e (9) ao cumprimento de decisões judiciais (PEERENBOOM, 2015, p. 189, 198, 201).

²⁴ As paráfrases da nova redação do art. 3º da LPA mencionadas no corpo deste artigo jurídico foram extraídas da tradução anglófona realizada pelo portal jurídico *Law Info China* (<http://www.lawinfochina.com>), *verbo ad verbum*: “Article3 The people's courts shall protect the right of a citizen, a legal person, or any other organization to file a complaint, and accept, according to the law, administrative cases that shall be accepted. Administrative agencies and the employees thereof may not interfere with or impede the acceptance of administrative cases by the people's courts. The person in charge of an administrative agency against which a complaint is filed shall appear in court to respond to the complaint, or, if he or she is unable to appear in court, authorize a relevant employee of the administrative agency to appear in court.” (CHINA, 2015j)

A atual redação do art. 3º da LPA também determina que a autoridade estatal encarregada de chefiar a agência administrativa situada no polo passivo da lide comparecerá à audiência judicial ou delegará tal incumbência a funcionário público da respectiva agência administrativa dotado de situação funcional relevante.

Essa imposição legal direciona-se a prevenir circunstância comum no cotidiano forense da China, referente a audiências de instrução probatória de ações judiciais contra a Administração Pública, em que o Poder Executivo, fazendo-se presente apenas por intermédio do advogado de defesa, deixa de designar agente estatal para prestar depoimento, inviabilizando a adequada instrução probatória (ZHANG, 2015a, p. 5).

Lado outro, o § 1º do novo art. 26 da LPA (antigo art. 25) impõe a presença, no polo passivo do litígio judicial, tanto da agência administrativa autora da decisão administrativa primeira, quanto da agência administrativa que, ao negar provimento ao recurso administrativo (remédio processual nominado, pela legislação chinesa, de “reconsideração administrativa”²⁵) interposto em face daquele *decisum* administrativo primitivo, *ratifica* o ato decisório da instância administrativa de origem (CHINA, 2015h; CHINA, 2015j; CHINA, 2015l).

Ao mesmo tempo, o § 4º do novo art. 26 da LPA determina a presença, no polo passivo do feito judicial de Direito Administrativo, *somente* da agência administrativa que fora incumbida de apreciar o “pedido de reconsideração” (cuja natureza jurídica corresponderia, no processo administrativo brasileiro, ao recurso hierárquico próprio, porque direcionado à agência administrativa de hierarquia superior²⁶), caso esta entidade, na qualidade de instância revisora administrativa, tenha se quedado inerte, durante o prazo legal para julgar tal impugnação administrativa (CHINA, 2015j).

Por meio dessas inovações legislativas, almeja-se inibir as circunstâncias em que a autoridade administrativa rejeita o recurso administrativo ou se mantém silente, com a finalidade oculta de não compor o futuro processo judicial, uma vez que, de acordo com a redação antiga do § 1º do art. 25 da LPA, caso improvido o recurso administrativo endereçado à instância revisora (denominado de “pedido de reconsideração”, porém, no processo administrativo brasileiro, correspondente, lembre-se, ao típico recurso hierárquico próprio²⁷), o posterior ajuizamento de impugnação judicial resultaria na compulsória presença, no polo passivo da lide judicial, *apenas* da autoridade administrativa *a quo* (da qual

²⁵ O sistema de reconsideração administrativa consiste em mecanismo de controle interno que permite à Administração Pública chinesa, sem a intervenção do Poder Judiciário, revisar atos administrativos de efeitos concretos, com espeque nos princípios explícitos da legalidade, da imparcialidade, da publicidade (“openness”), da celeridade (“promptness”) e da conveniência popular (conjugados com os princípios implícitos da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, segundo se depreende da literatura especializada), com o propósito de assegurar a adequada implementação de leis e regulamentos, nos termos do art. 4º da Lei da Reconsideração Administrativa (LRA), sancionada, rememore-se, em 29 de abril de 1999, cujo art. 43 ab-rogou o Regulamento da Reconsideração Administrativa, de 24 de dezembro de 1990, revisado em 9 de outubro de 1994 (CHINA, 2015d; CHINA, 2015h; CHINA, 2015p; GAO, 2015 p. 32; OHNESORGE, 2015, p. 141; WANG, 2015b, p. 160-161; WANG, 2015c, p. 86).

²⁶ Em outros dizeres, os processos de reconsideração administrativa, na conjuntura chinesa, constituem, em realidade, não a reapreciação do pleito pela autoridade que decidiu em desfavor do administrado, mas em recursos administrativos, por intermédio dos quais os administrados solicitam da instância revisora administrativa (hierarquicamente superior) a reforma do *decisum* impugnado (LICHTENSTEIN, 2015, p. 17).

²⁷ No Direito Processual Administrativo brasileiro, o *pedido de reconsideração* “significa um pedido de reexame de uma decisão, dirigido à mesma autoridade que a editou”, ao passo que o recurso hierárquico *próprio* constitui “o pedido de reexame dirigido à autoridade administrativa hierarquicamente superior àquela responsável pela decisão”, do qual se diferencia o recurso hierárquico *impróprio*, justamente porque este se direciona à autoridade “que não detém vínculo de hierarquia com a autoridade ou órgão responsável pela decisão impugnada” (MEDAUAR, 2013, p. 429).

emanara a decisão inicialmente atacada na via administrativa), de maneira que a autoridade administrativa *ad quem* integraria o feito judicial *tão só* se alterasse a decisão administrativa recorrida (CHINA, 2015i; CHINA, 2015j; ZHANG, 2015a, p. 5).

A reforma de 2014 da LPA igualmente fomenta o direito à efetiva tutela judicial, ao se acautelar contra previsíveis estratégias do Poder Executivo de impedir o cumprimento de eventuais condenações Judiciais da Fazenda Pública, ao prescrever que a multa diária por inadimplemento de decisão judicial — *astreinte*, na linguagem processual civil brasileira, vocábulo jurídico de inspiração francesa (SILVA, 2010, p. 152) — seja suportado pelo patrimônio da autoridade administrativa (pessoa natural), e não mais pelo erário (GLÜCK; TONG, 2015).

4.3. As hipóteses de cabimento de impugnação judicial contra a Administração Pública da RPC

Com o propósito de ampliar o espectro do controle judicial do ato administrativo, a reforma de 2014, ao reenumerar para art. 12 o outrora art. 11 da LPA, acrescentou-lhe, em caráter exemplificativo (*numerus apertus*), 12 (doze) — em vez das antigas 9 (nove) — hipóteses legais de cabimento de ações judiciais de administrados contra a Administração Pública²⁸ (CHINA, 2015j):

1. Impugnações a sanções administrativas, a exemplo de penalidades administrativas consubstanciadas em (a) prisões administrativas, (b) em suspensões ou (c) revogações de licenças ou permissões, (d) em suspensões de atividades de produção ou de comércio, (e) em confiscos de renda de origem ilícita, (f) em confiscos de propriedade ilícita, (g) em multas e (h) em advertências;
2. Impugnações a medidas administrativas compulsórias, tais quais (a) restrições à liberdade pessoal, (b) sequestros de bens (“seizure”), (c) apreensões de bens (“impoundment”), (d) indisponibilidades patrimoniais (“freezing of property”) e (e) exercício do poder de polícia (“administrative enforcement”);
3. Impugnações contra (a) indeferimentos de pleitos na via administrativa, bem como em virtude (b) do silêncio administrativo (após escoado o prazo legal de resposta), além de impugnações a atos decisórios administrativos relativos a (c) licenciamentos;
4. Impugnações a decisões administrativas que reconheceram a (a) titularidade ou (b) o direito de uso de recursos naturais, como o solo, os recursos minerais e hídricos, assim como recursos naturais relacionadas a florestas, morros, pradarias, terrenos baldios, áreas entremáres e áreas marítimas;
5. Impugnações a decisões administrativas atinentes à intervenção do Estado na propriedade privada, quanto (a) a desapropriações, (b) a requisições e (c) a indenizações relacionadas a ambos os institutos;
6. Impugnações relativas à recusa ou à falha de agência administrativa de cumprir (a) o dever de agir e (b) de adimplir, a contento, outros deveres legais e responsabilidades concernentes a

²⁸ Os 12 (doze) itens acima consignados são, em verdade, paráfrases dos §§ 1º a 12 da atual redação do art. 12 da LPA, respectivamente.

direitos pessoais e reais, bem assim (c) a outros direitos e interesses protegidos pelo ordenamento jurídico;

7. Impugnações a ações administrativas prejudiciais (a) à autonomia da gestão empresarial e (b) a direitos referentes a bens imóveis rurais;

8. Ações judiciais contra agências administrativas que, supostamente, incorreram em abuso de poder, (a) ao obstarem ou (b) restringirem a competitividade empresarial;

9. Ações judiciais cuja causa de pedir (na linguagem processual civil brasileira²⁹) se pautem na alegação de que determinada agência administrativa requereu a prática de atos contrários à ordem jurídica ou inexigíveis, relacionados, por exemplo, (a) à captação ilícita de recursos financeiros ou (b) ao indevido rateio de despesas financeiras;

10. Ações judiciais cuja causa de pedir se baseie na suposta mora de agência administrativa, materializada no inadimplemento (a) de indenização, (b) de subsídio mínimo de alimentação ou (c) de benefício de seguridade social;

11. Ações judiciais cuja causa de pedir consista em aventado descumprimento, por determinada agência administrativa, (a) ao previsto em lei ou em acordo, bem como (b) na indevida alteração ou rescisão de acordo, por exemplo, a respeito de concessões públicas e indenizações em consequência de desapropriações de imóveis urbanos;

12. Ações judiciais cuja causa de pedir diga respeito a outras hipóteses (critério residual) de desrespeito, por agência administrativa, a direitos pessoais, direitos reais e demais direitos e interesses agasalhados pelo ordenamento jurídico.

A par disso, o novo art. 25 da LPA (correspondente ao antigo art. 24), por meio do seu *caput*, permite ao sujeito passivo de determinada ação administrativa (ou ao terceiro interessado) impugná-la perante a Justiça Comum, pela via da reclamação.

Portanto, à luz da interpretação sistemática da LPA, tendo como ponto de partida a função residual do § 12 do seu atual art. 12 (mencionado, por último, na enumeração acima), nota-se que são admissíveis em juízo (na esfera da Justiça Comum) quaisquer ações cuja causa de pedir concirna à alegação, pelo autor, de ofensa, pela Administração Pública da RPC (mormente, por suas agências administrativas), de direitos e interesses acolhidos pela ordem jurídica chinesa e de que seja titular a parte requerente, contanto que consistam em impugnações a atos administrativos de efeitos concretos, já que o regime jurídico-processual da LPA não contempla o controle judicial de atos administrativos de caráter apenas genérico e impessoal (KINKEL; HURST, 2015, p. 480).

Ademais, por meio da interpretação sistemática da LPA, divisa-se a ênfase legislativa, inaugurada em 1989 e reiterada em 2014, de enumerar, exemplificativamente, hipóteses de ações judiciais a atacarem provimentos administrativos corporificados (a) em sanções administrativas e (b) em interferências estatais na atividade de empresa, na ordem econômica e no direito de propriedade.

²⁹ Invocou-se, para fins didáticos, o constructo jurídico da *causa de pedir*, com este sentido (DIDIER JR., 2008, p. 400): “A causa de pedir é o fato ou conjunto de fatos (fato(s) da vida juridicizado(s) pela incidência da hipótese normativa) e a relação jurídica, efeito daquele fato jurídico, trazidos pelo demandante como fundamento de seu pedido.”

Desse modo, a LPA, em suas redações original (1989) e contemporânea (2014), ecoa as reformas legislativas deflagradas pelo Governo Central na primeira metade da década de 1980, para ampliar, em benefício da comunidade empresarial, o leque de meios de impugnação, perante a Justiça Comum, de atos da Administração Pública, inaugurada pela Lei do Imposto de Renda das *Joint Ventures* Sino-Estrangeiras de 1980, seguida do Código de Processo Civil de 1982 (KINKEL; HURST, 2015, p. 481-482).

É coerente com o art. 3º da Lei sobre a Legislação da RPC, de 15 de março de 2000, o qual, ao definir o conjunto de normas principiológicas e ideológicas em que devem se inspirar as leis infraconstitucionais chinesas, preconiza a deferência a princípios que priorizam, como tarefa central, o desenvolvimento econômico (“principles of taking economic development as the central task”³⁰) (CHINA, 2015i).

5. A Justiça Administrativa de Segurança Pública e o Direito Administrativo Sancionador

O Estado chinês, apesar de se assemelhar ao Estado nipônico no que concerne, especificamente, à atribuição ao Poder Judiciário do múnus de processar e julgar ações de particulares em desfavor da Administração Pública³¹, distingue-se da estrutura organizacional japonesa dos Poderes de Estado (modelada para funcionar *sem* a presença de tribunais administrativos de cunho extrajudicial), pela

³⁰ Tradução anglófona oficial da Assembleia Nacional Popular da RPC (CHINA, 2015i).

³¹ No Japão também radica no Poder Judiciário, e não na Justiça Administrativa, a competência jurisdicional para processar e julgar ações de administrados em face da Administração Pública. É que, na conjuntura político-jurídica japonesa ulterior à Segunda Guerra Mundial (1939-1945), prepondera a interpretação restritiva do art. 76 da Constituição pacifista e democrática de 1946, exegese constitucional segundo a qual se proscrevem, no Japão, os tribunais administrativos e, em consequência, transferiu-se, integralmente, à Justiça Comum nipônica a incumbência de compor litígios entre a Administração Pública e os administrados (OHNESORGE, 2015, p. 114-115). Conforme a exegese predominante acerca do art. 76 da Constituição japonesa de 1946, veda-se a existência de tribunais administrativos no Japão, em virtude daquela norma constitucional, entre outras prescrições, agasalhar esta proibição (herança de um dos esboços da Constituição de 1946, aquele encabeçado pelo Comandante Aliado no Japão, General Douglas MacArthur, o *MacArthur Draft*): “Nenhum tribunal extraordinário será estabelecido, bem como nenhum órgão ou agência do Poder Executivo terá poderes judiciais finais” (JAPÃO, 2015b, tradução livre nossa; OHNESORGE, 2015, p. 114-116; TSUJI, 2015, p. 171, 180). Essa adoção extremada dos princípios da unicidade de jurisdição e da separação de poderes contrasta com o contexto político-jurídico anterior, sob a égide dos arts. 60 e 61 da Constituição imperial de 1889, a chamada Constituição Meiji, em que o Tribunal Administrativo Especial (ou Tribunal Especial do Litígio Administrativo), extinto em 1948, processava e julgava, com exclusividade (obstada, portanto, a interveniência do Poder Judiciário), feitos relacionados a supostas medidas ilegais praticadas por autoridades do Poder Executivo, de que resultava, naquela tessitura constitucional, a interdição à revisão judicial dos atos administrativos (JAPÃO, 2015c; MATSUI, 2015, p. 17; OHNESORGE, 2015, p. 115). Apesar do atual panorama constitucional do Japão, inaugurado em 1946, o Conselho de Reforma do Sistema Judiciário nipônico (*shihōkaikakuinkai*), em junho de 2001, ao influxo da intenção do Governo japonês de adotar políticas públicas de estímulo à eficiência estatal, com vistas à retomada do crescimento econômico, expediu Recomendações Finais destinadas ao Primeiro-Ministro do Japão, por intermédio das quais preconizou, entre outras propostas, o advento de tribunais administrativos ou de ramos especializados do Poder Judiciário em matéria administrativa, com o desiderato de colmatar o baixo desenvolvimento do controle jurisdicional da Administração Pública japonesa, déficit histórico que *permanece* na atualidade e reflete a tímida presença do Direito Administrativo na formação jurídica e nas carreiras jurídicas daquele país, bem como espelha a superlativa autocontenção do Poder Judiciário nipônico no exercício do controle do Poder Executivo e dos atos administrativos, o que tem se abrandado a partir de 2002, mediante avanços discretos, ilustrados por interpretações judiciais *mais dilatadas* das hipóteses de intervenção do Poder Judiciário elencadas na Lei de Litígios em Matéria Administrativa (tradução livre inspirada na tradução anglófona, *Administrative Case Litigation Act — LCLA*), a Lei n. 139, de 16 de maio de 1962, e pela *reforma* de 2004 de tal diploma legislativo (também alterado em 1989, 1996, 1999 e 2007), ante a *influência*, entre outros fatores, das Recomendações Finais de tal Conselho (JAPÃO, 2015a; MATSUI, 2015, p. 18-19; NOTTAGE; GREEN, 2015, p. 130, 134-135, 138, 141-143; OHNESORGE, 2015, p. 120-121). Ante essa compleição constitucional do Japão, debate-se, em sua comunidade jurídica, como alternativa à Justiça Administrativa, a gênese de novos órgãos jurisdicionais especializados do Poder Judiciário (a exemplo dos ramos especializados em propriedade intelectual e em Direito de Família, já existentes) e de agências reguladoras independentes (TSUJI, 2015, p. 176-175, 171-170, paginação decrescente).

diferença (entre outros aspectos) de que, na República Popular da China, agasalha-se, desde a década de 1950, Justiça Administrativa composta por *órgãos de segurança pública* e presidida pelas *autoridades policiais*, em que prepondera a ênfase na Justiça Substancial e na eficiente e flexível persecução dos ilícitos administrativos, em detrimento seja do controle externo da atividade policial, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, seja de formalidades e garantias processuais inerentes ao devido processo legal e ao Estado de Direito, déficit de *accountability* que a torna mais vulnerável a arbitrariedades (LI, 2015a, p. 398-399, 401-402; LI, 2015b, p. 171).

Conquanto existisse, mesmo na Era Maoísta (1949-1976), verdadeira Justiça Administrativa do Sistema de Segurança Pública, cuja principal faceta foram (e são) as prisões administrativas (concebidas na década de 1950, em uma conjuntura política marcada, de 1949 a 1953, pelos julgamentos em massa, a título de depuração ideológica da sociedade e do Estado chineses), não houve no período revolucionário (de 1949 a 1982, com auge na Era Maoísta, de 1949 a 1976), nem há no período do burocratismo pragmático (de 1982 em diante), Cortes Administrativas independentes dos Poderes Executivo e Judiciário, incumbidas de processar e julgar ações de administrados contra a Administração Pública chinesa, inclusive suas agências administrativas (FANG, 2013, p. 1-12, p. 102-159; LI, 2015a, p. 398-399; LI, 2015b, p. 171; LI, 2015c, p. 150-166; LI, 2015d, p. 810).

Em suma, a Justiça Administrativa da República Popular da China cinge-se aos órgãos de segurança pública (LI, 2015c, p. 180).

As normas gerais do Direito Administrativo Sancionador chinês corporificam-se na Lei de Sanções Administrativas (LSA)³² (CHINA, 2015g), sancionada em 17 de março de 1996, cujo caráter de *lex generalis* evidencia-se, *a contrario sensu*, na Lei das Sanções Administrativas de Segurança Pública (LSASP)³³, que entrara em vigência quase dez anos depois, em 1º de março de 2006³⁴, cujo art. 3º, por sua vez, prevê, nos casos omissos, a aplicação *subsidiária* da LSA em processos administrativos sancionadores de segurança pública³⁵ (CHINA, 2015m).

Despontam, ainda, diplomas legislativos e atos administrativos normativos de abrangência *local*. Essa pluralidade de atos legislativos e administrativos na esfera do Direito Administrativo Sancionador é inferida do Capítulo II (arts. 8 a 14) da própria Lei de Sanções Administrativas, intitulado “Tipos e Criação de Sanções Administrativas”, do qual se depreende, inclusive, a possibilidade jurídica de normas administrativas e legislações locais *inovarem* a ordem jurídica, ampliando, *para além* do Direito Legislado, o leque de penalidades administrativas (CHINA, 2015g).

³² Em língua inglesa, traduzida como *Law of People’s Republic of China Administrative Penalty*. Aprovada em 17 de março de 1996, pela quarta sessão da Oitava Assembleia Nacional Popular, e sancionada na mesma data, por meio da Ordem n. 63 do Presidente da RPC (CHINA, 2015g).

³³ Em língua inglesa, traduzida como *Law of the People’s Republic of China on Penalties for Administration of Public Security*. Aprovada em 28 de agosto de 2005, pela décima sétima reunião do Comitê Permanente da Décima Assembleia Nacional Popular, e sancionada em 1º de março de 2006, por meio da Ordem n. 38 do Presidente da RPC (CHINA, 2015m).

³⁴ A Lei das Sanções Administrativas de Segurança Pública, por meio do seu art. 119, ab-rogou o diploma legislativo intitulado Regulamento sobre Sanções Administrativas de Segurança Pública (em língua inglesa, traduzida como *Regulations of the People’s Republic of China on Administrative Penalties for Public Security*), de 5 de setembro de 1986, revisado em 12 de maio de 1994 (CHINA, 2015m; CHINA, 2015q).

³⁵ Art. 3º da LSASP, *in litteris*: “Artigo 3º Aplicam-se as disposições desta Lei [Lei das Sanções Administrativas de Segurança Pública] ao processo de aplicação de penalidades [administrativas] de segurança pública; e nos casos em que não forem aplicáveis as disposições desta Lei, aplicar-se-ão as pertinentes disposições da Lei da República Popular da China sobre Sanções Administrativas.” (CHINA, 2015m, tradução livre nossa)

Em outros dizeres, na seara do Direito Administrativo Sancionador chinês, *mitigam-se* os princípios da legalidade em sentido estrito e da reserva de lei formal, na medida em que se faculta a criação de sanções administrativas, por meio de regras e regulamentos administrativos, *salvo* as punições *limitadoras* da liberdade pessoal (art. 10 da LSA). Permite-se o advento de legislações *locais* a estatuírem sanções administrativas, *exceto* as concernentes (1) à *restrição* da liberdade pessoal e (2) à *cassação* de licença de estabelecimento empresarial (art. 11, *caput*, da LSA) (CHINA, 2015g).

Ao mesmo tempo, confere-se a ministérios e comissões vinculadas ao Conselho de Estado, assim como aos Governos Populares, a potestade normativa de cominarem punições administrativas de (1) advertência disciplinar e (2) multa, se *silente* a legislação em sentido amplo, isto é, nas circunstâncias em que se denota *faltante* norma legal ou administrativa a coibir o descumprimento de determinada espécie de ordem administrativa (arts. 12, § 1º, e 13, § 1º, da LSA) (CHINA, 2015g).

Consoante assinalado em linhas anteriores, há maiores limitações ao exercício do poder punitivo do Estado, quando se trata de sanções administrativas que cerceiam a *liberdade pessoal*, no que se refere ao exercício não só da função *normativa* (prescrição de tipos e punições administrativas, conforme atrás explanado), como também da função *jurisdicional* (aplicação de sanção administrativa no caso concreto): conquanto, de modo genérico, o art. 20 da LSA confira, em regra, aos órgãos administrativos dos Governos Populares Locais, *a partir do nível de distrito*, a competência jurisdicional para o exercício da potestade sancionadora prevista na própria LSA, a parte final do seu art. 16 *adstringe* aos *órgãos de segurança pública* a competência para impor penalidades administrativas *restritivas* da liberdade pessoal (CHINA, 2015g).

À luz do referido art. 20 da LSA, depreende-se que a potestade administrativa sancionadora abrange não apenas o *Governo Central*, mas também as *unidades administrativas* situadas nos primeiros níveis de maior relevância político-administrativa *abaixo* do Governo Central, quais sejam o nível *provincial* (1º nível), o nível *prefeitural* (2º nível) e o nível *distrital* ou de *condado* (3º nível)³⁶ (CHINA, 2015g).

³⁶ *Acima* do nível de condado ou distrital situam-se os níveis *provincial* (1º nível) e *prefeitural* (2º nível), ao passo que *abaixo* do nível de condado ou distrital posicionam-se os níveis de *cantão* (4º nível) e de *comuna* ou *comunitário* (5º nível). É que, a despeito da diversidade terminológica das traduções difundidas no Ocidente acerca da divisão administrativa da China, verifica-se a predominância, atualmente, da classificação de 5 (cinco) níveis (de cima para baixo): 1. Nível *provincial* (*Shengji*), composto por (a) províncias, (b) regiões autônomas, (c) regiões especiais administrativas (Hong Kong e Macau) e (d) municipalidades diretamente vinculadas ao Governo Central; 2. Nível *prefeitural* (*Diji*), composto por (a) cidades com estatura de prefeituras, (b) prefeituras, (c) prefeituras autônomas e (d) ligas; 3. Nível de *condado* ou nível *distrital* (*Xianji*), composto por (a) condados, (b) distritos, (c) cidades com estatura de condados, (d) municípios ou distritos, (e) distritos especiais e (f) áreas ou distritos florestais, bem como (g) condados autônomos, (h) bandeiras e (i) bandeiras autônomas; 4. Nível de *cantão* (*Xiangji*), composto por (a) cantões, (b) cidades, (c) subdistritos, (d) burgos, (e) distritos públicos oficiais, (f) cantões étnicos ou de nacionalidades, assim como (g) *sumu* e (h) *sumu* étnicos; 5. Nível de *comuna* ou nível *comunitário* (*Cunji*), composto por cidades com estatura de (a) comunas ou comunidades, (b) comitês ou grupos de bairros, vizinhanças, vilas, povoados ou aldeias, (c) comunidades, (d) comunidades de moradores, (e) bairros, (f) vilas, povoados ou aldeias administrativas, (g) vilas ou aldeias naturais e (h) *gacha*. Assim se conclui mediante o cotejo entre (1) a padronização estabelecida em 2013, pelo Governo dos Estados Unidos da América, por meio do Comitê de Nomes Estrangeiros (*Foreign Names Committee*) do Conselho sobre Nomes Geográficos dos Estados Unidos (*United States Board on Geographic Names*), órgão interno da agência federal denominada Serviço Geológico dos Estados Unidos (*United States Geological Survey* — USGS), (2) as classificações adotadas pelas Wikipédias de línguas francesa, espanhola, italiana, inglesa e portuguesa e (3) a redação dos arts. 30 e 95 a 122 da Constituição chinesa, de acordo com a tradução anglófona oficial de 2004 e a tradução lusófona não oficial de 1999 (CHINA, 2015a; CHINA, 2015b; ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015, p. 6-7; WIKIPÉDIA, 2015; WIKIPEDIA, 2015a; WIKIPEDIA, 2015b; WIKIPEDIA, 2015c).

Em consonância com os arts. 16, *in fine*, e 20 da Lei de Sanções Administrativas, de 1996, o art. 91, 1ª parte, da Lei das Sanções Administrativas de Segurança Pública, de 2006, preceitua que as sanções administrativas em matéria de segurança pública serão aplicadas por *órgãos de segurança pública*³⁷ vinculados a Governos Populares do nível *distrital* ou superior, no âmbito dos quais as delegacias de polícia poderão aplicar as sanções de advertência e multa até quinhentos iuanes³⁸ (CHINA, 2015g; CHINA, 2015m).

Dá-se percebe que o arcabouço normativo do Direito Administrativo Sancionador da China norteia-se por ampla gama de atos normativos legais e infralegais, quer de alcance nacional, quer de abrangência local, na qual prevalecem (1) os temperamentos à reserva de lei formal e (2) a ampla autonomia normativa dos Governos Populares posicionados abaixo do Governo Central, exceto quanto a sanções administrativas que cerceiam a liberdade pessoal: trata-se de matéria restrita ao Direito Legislado das unidades administrativas de maior envergadura (de estatura igual ou superior ao nível de distrito), cuja aplicação se comete, em caráter exclusivo, aos órgãos de segurança pública (aos órgãos policiais vinculados a unidades administrativas de nível igual ou superior ao de distrito reserva-se a aplicação não só de sanções administrativas que tolhem o *status libertate*, mas também a todas as punições administrativas relacionadas à *segurança pública*) (CHINA, 2015g; CHINA, 2015m; LI, 2015a, p. 398-399, 401-402; LI, 2015b, p. 171).

5.1. As prisões administrativas

O Capítulo II da Lei das Sanções Administrativas de Segurança Pública elenca 4 (quatro) espécies de sanções administrativas sob a égide de tal diploma legislativo: (1) advertência, (2) multa, (3) prisão administrativa e (4) revogação de licenças baixadas por órgãos de segurança pública (CHINA, 2015m).

Já o Capítulo III da LSASP tipifica 4 (quatro) espécies de ilícitos, a título de infrações administrativas contra a segurança pública em sentido amplo, é dizer, atos que (1) perturbam a ordem pública (Seção 1), (2) prejudicam a segurança pública (Seção 2), (3) infringem direitos atinentes à pessoa e à propriedade (Seção 3) e (4) obstam a administração social (Seção 4) (CHINA, 2015m).

Relativamente às prisões administrativas, de acordo com a classificação doutrinária difundida em 2012 por Enshen Li, há quatro espécies: (1) *Laodong Jiaoyang* (“reeducação por meio do trabalho”), (2) *Shourong Jiaoyu* (“detenção educacional”), (3) *Qiangzhi Jiuedu* (“reabilitação compulsória de drogas”) e (4) *Zhi’an Juliu* (“detenção para a preservação da ordem pública”) (LI, 2015a, p. 398-399).

No tocante a essa classificação divulgada em 2012 por Li, ressalva-se a posterior revogação, em 28 de dezembro de 2013, de *toda* a legislação chinesa relativa à reeducação pelo trabalho (o denominado sistema *Laojiao*), de sorte que, na atualidade, restam *abolidas*, no ordenamento jurídico chinês, as sanções administrativas de *trabalho forçado*³⁹, cuja proscrição se atribui à finalidade do Presidente Xi Jinping de reformar o Estado chinês e o seu sistema político⁴⁰ (CHINA, 2015c⁴¹; DELURY, 2015⁴²).

³⁷ Segundo pesquisas estatísticas de Xin He, professor de Direito da Universidade da Cidade de Hong Kong (*City University of Hong Kong*), veiculadas em artigo jurídico publicado no segundo semestre de 2014, a maioria das matérias relativas a “pedidos de reconsideração administrativa” diz respeito ao Sistema de Segurança Pública, assim como a questões relativas a recursos naturais do solo e ao bem-estar social e laboral (HE, 2015, p. 263).

³⁸ Optou-se pela grafia *iuanes* (unidade da moeda chinesa, o atrás mencionado *renminbi* — RMB), tal como adotada pelo *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* (INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS, 2009).

³⁹ *Laojiao* consiste na abreviatura da precitada locução *Laodong Jiaoyang* (LI, 2015a, p. 398). A *reeducação por meio do trabalho* (*Laojiao*) não se confunde com a *reforma por meio do trabalho* (*Laogai*): enquanto a primeira dizia respeito à

A despeito de revogada, *in totum*, a disciplina jurídica das sanções de reeducação pelo trabalho, remanescem, no ordenamento jurídico da República Popular da China, as demais espécies de prisões administrativas, cujos regimes de execução, inspirados no abolido sistema *Laojiao*, propendem ao arbítrio, *aquem* dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos (LI, 2015d, p. 813; WU; GOODRICH, 2015, p. 2).

Permanecem, pois, relevantes estas críticas da literatura especializada ao sistema punitivo administrativo chinês (LI, 2015a, p. 398-399, 402-411; LI, 2015b, p. 171-173, 208-209; LI, 2015d, 810-813; PEERENBOOM, 2002, p. 9, 12, 17; WU; GOODRICH, 2015, p. 2-4):

1. A vulnerabilidade à corrupção estatal e à ingerência política, semeada não apenas por integrantes do Partido Comunista e da comunidade empresarial como também por autoridades policiais que exercem cargos públicos ou pressão política em altos escalões governamentais e por líderes políticos influentes nos órgãos de segurança provinciais e locais.
2. A tendência de imposição de prisões administrativas por autoridades policiais pautada na invocação de atos administrativos normativos de segurança pública, com esteio em ampla margem discricionária, à revelia de um efetivo devido processo legal e do respeito aos marcos consti-

sanção administrativa (a mais conhecida espécie de prisão administrativa), expressão do poder decisório da Justiça Administrativa, composta por autoridades policiais, a segunda concerne à sanção penal, decorrente de sentença penal prolatada pelo Poder Judiciário, ou seja, pela Justiça Comum (KRINKEL; HURST, 2015, p. 474).

⁴⁰ Em que pese o aparente caráter alvissareiro da abolição das punições administrativas de trabalho forçado, o *South China Morning Post* (jornal diário sediado em Hong Kong) noticiou, no primeiro semestre de 2014, a repressão política, por meio do aparato policial chinês, haver substituído tais medidas administrativas por prisões provisórias de cunho processual penal, de maneira que a perseguição política, via órgãos de segurança pública, não teria diminuído, mas apenas *substituído* os trabalhos forçados pelas prisões cautelares (YU, 2015b). Antes, em novembro de 2013, na influente *Foreign Affairs*, o historiador John Delury, especializado em assuntos chineses, já advertia para a permanência de outros meios estatais de repressão política, a exemplo das demais espécies (atrás mencionadas) de prisão administrativa, além da vigilância domiciliar e de julgamentos contra atos “subversivos” (DELURY, 2015). Harry Wu e Cole Goodrich — vinculados à Fundação Laogai (*Laogai Foundation*), destinada à pesquisa e à denúncia da parcela das violações de direitos humanos levadas a efeito, na República Popular da China, por meio de prisões políticas —, em *paper* publicado na primeira metade de 2014, vaticinaram que, se as autoridades policiais chinesas fossem privadas, em caráter absoluto, do poder de decretar prisões administrativas prolongadas, aumentariam (como, de fato, aumentaram, conforme o noticiado) os casos de prisões judiciais por ofensas políticas (WU; GOODRICH, 2015, p. 4). Randall Peerenboom, reconhecido especialista no Direito chinês, alertou, em artigo jurídico publicado no segundo semestre de 2014, para o perigo não só de que cresça o emprego (1) de outras espécies de prisão administrativa ou, ainda, (2) de prisões com menor grau de regulamentação, mas também de que (3) outras hipóteses legais de encarceramento sejam concebidas (PEERENBOOM, 2015, p. 203).

⁴¹ Em 28 de dezembro de 2013, na sexta sessão do Comitê Permanente da Assembleia Nacional Popular da RPC, decidiu-se pela revogação da Resolução de 1º de agosto de 1957, que chancelava o posicionamento à época do Conselho de Estado, favorável às penalidades de trabalho compulsório (CHINA, 2015c). No mês anterior, em 12 de novembro de 2013, o Comitê Central do Partido Comunista da China, ao trazer à baila nova plataforma de reformas, posicionou-se pela eliminação de todas as modalidades não apenas de prisões administrativas como também de prisões ilegais em geral (PEERENBOOM, 2015, p. 202).

⁴² A Agência de Notícias *Xinhua* (vinculada ao Governo chinês) atribuiu a abolição do sistema *Laojiao* a 2 (dois) casos notórios, em que trabalhos forçados foram aplicados com desvio de finalidade: (1) o caso de Tang Hui, que protestara em público pela condenação à pena de morte das pessoas que sequestraram, estupraram e sujeitaram à prostituição compulsória sua filha, então pré-adolescente de 11 anos de idade, bem como (2) o caso de Ren Jianyu, servidor público de baixo escalão do Condado Autônomo de Pengshui Miao e Tujia, que reencaminhou, em rede social, mensagens em prol da democratização da China e com críticas ao ex-líder político Bo Xilai, além de haver adquirido, pela Rede Mundial de Computadores, camisa com os dizeres “Melhor morto do que sem liberdade” (DELURY, 2015; WU; GOODRICH, 2015, p. 1-2).

tucionais, sem a esclarecedora apresentação de indícios fundados de conduta ilícita, nem a posterior apuração dos fatos (sob o crivo do contraditório e da ampla defesa), com tempo de encarceramento extrajudicial, por vezes, superior (*a*) ao divisado em abstrato na norma jurídica correspondente, (*b*) ou ao vislumbrado em concreto no ato administrativo sancionatório, ou, ainda à guisa de comparação, (*c*) ao período máximo previsto para prisões processuais penais.

3. A escassa possibilidade, mormente nos níveis locais, de haver, de modo efetivo, quer o exercício, na via administrativa, do direito de defesa, da assistência advocatícia e do recurso à instância superior, quer a intervenção independente e técnica do Poder Judiciário e, por conseguinte, a carência de mecanismos eficazes de controle externo, agravada pela frágil formação jurídica de parcela expressiva de membros do Poder Judiciário⁴³ (e dos demais profissionais do Direito).

4. A dificuldade de aprimoramento dos mecanismos de *accountability* e de aplicação de preceitos normativos que agasalham direitos e garantias dos administrados, devido (*a*) à resistência dos hierarcas do Ministério da Segurança Pública⁴⁴ e de líderes políticos provinciais e locais, (*b*) à exacerbada influência política de autoridades policiais, em detrimento da magistratura e dos integrantes do Ministério Público, e (*c*) à ascendência de líderes políticos provinciais e locais sobre o aparato de segurança pública, em prejuízo do controle e do peso político do Governo Central.

5. O desvirtuamento das prisões administrativas, já que, embora devessem promover a educação moral e jurídica, a orientação profissional e o incentivo ao trabalho produtivo, denotam (*a*) baixa eficácia no fomento à (re)inserção social [ilustrada pela reincidência no (e o crescimento do) consumo de drogas e prostituição] e (*b*) servem de meio de perseguição estatal a dissidentes políticos, a minorias étnicas, a segmentos religiosos e a pessoas classificadas como “riscos sociais”, a exemplo da parcela de usuários de drogas e prostitutas que, em razão de estarem desempregados e desprovidos, na localidade em que se encontram, de vínculos familiares e sociais, recebem sanções administrativas mais rigorosas.

6. O *xinfang zhidu*: sistema de cartas e visitas

No *xinfang zhidu*, também chamado de sistema de cartas (*xin* = carta) e visitas (*fang* = visita), bem como de sistema de reclamações e petições, o cidadão encaminha missiva ou solicita o agendamento de audiência, endereçado (1) a membro do Partido Comunista da China e/ou (2) a órgão público especializado em receber essas petições administrativas, tais quais departamentos ou divisões de cartas e visitas (na ausência, por exemplo, em nível local, de repartições públicas específicas, o administrado se reporta a funcionários públicos cujas atribuições dizem respeito a esse mister), com a finalidade de levar ao conhecimento de hierarcas do Partido e/ou de autoridades estatais de alto escalão informações e ideias sobre matérias de interesse público, assim como opiniões, sugestões e críticas sobre a atuação do Poder

⁴³ O Estado chinês tem se empenhado em colmatar a deficitária formação técnico-jurídica dos membros do Poder Judiciário. Em meados de 2005, cerca da metade do contingente de magistrados da RPC possuía diploma de nível superior, crescimento de 6,9%, comparado com a década anterior (LICHTENSTEIN, 2015, p. 24). O art. 9º, § 6º, da Lei dos Juízes da RPC, de 28 de fevereiro de 1995, conforme a redação insculpida pela sua reforma de 30 de junho de 2001, preconiza o treinamento técnico-jurídico dos juízes que ingressaram na magistratura antes da entrada em vigência da lei reformadora de 2001, ao mesmo que estabelece requisitos de escolaridade de nível superior e fixa tempo mínimo de prática jurídica para os novos integrantes dos Tribunais Populares, estatuinto especificamente para os novos integrantes dos Tribunais Populares Superiores e do Supremo Tribunal Popular requisitos temporais diferenciados de prática jurídica, inversamente proporcionais à titulação acadêmica (quanto maior a titulação acadêmica, menor o período mínimo indispensável de prévia prática jurídica) (CHINA, 2015f).

⁴⁴ Na literatura jurídica de língua inglesa, referido como “Ministry of Public Security (MPS)” (WU; GOODRICH, 2015, p. 3).

Público, além de reclamações, recursos administrativos e pleitos em geral, inclusive como caixa de ressonância da insatisfação social com Governos Populares Locais e com a corrupção e a ineficiência na seara do Poder Judiciário (FANG, 2013, p. 1; LO, 2015, p. 120; MATSUZAWA, 2015, p. 82; WAYE; XIONG, 2015, p. 11, 24, 33; WANG, 2015d, p. 155; WONG, 2015, p. 239).

Consiste em meio de pacificação social, contrapeso às limitações do regime autoritário, por meio do qual os Governos Populares e o Partido Comunista da China estabelecem canais diretos de comunicação com a população, intencionando (1) reforçar a confiança no Estado chinês e na ideologia socialista, tal como difundida pelo PCC, (2) atenuar o déficit de participação popular nos processos decisórios estatais, (3) mitigar, de forma pontual e momentânea, as restrições à liberdade de expressão e (4) aproximar autoridades estatais e partidárias dos diversos segmentos da sociedade, ao conhecerem e, em determinadas situações, atenderem demandas individuais e coletivas, salvaguardando direitos (à revelia, por vezes, das formalidades do *due process of law*), informando-se, ao mesmo tempo, (5) acerca de relevantes questões de interesse público, como também (6) da *performance* de agentes públicos de baixo escalão e de autoridades locais (MINZNER, 2015, p. 117-118, 135-136).

Atualmente, como reflexo da tentativa do Estado chinês de aproximar o sistema de cartas e visitas do formalismo próprio do devido processo legal, o regulamento do *xinfang zhidu* consubstancia-se no Decreto n. 431, baixado em 10 de janeiro de 2005, pelo Conselho de Estado da RPC, cuja entrada em vigência ocorrera em 1º de maio de 2005 (CHINA, 2015e).

O Decreto n. 431/2005 mantém a vocação do *xinfang zhidu* de alta capilaridade na máquina estatal e na sociedade chinesa, porquanto o serviço de cartas e visitas deve (1) abarcar *todos* os níveis de Governos Populares (arts. 1º a 5º, 7º e 9º), inclusive relacionados a comunidades de aldeões ou moradores (art. 14, § 5º), (2) estender-se a organizações sociais, sociedades empresárias e instituições situadas *fora* da estrutura dos Poderes de Estado (art. 49), notadamente quando se trata de reclamações quanto ao desempenho de agentes e entidades do setor público ou, ainda, de agentes e entidades do setor privado que prestam serviços públicos, atuam em matéria de interesse público ou são controlados pelo Estado (art. 14, §§ 1º a 4º), e (3) ter como destinatários (leia-se: autores de cartas e visitantes) cidadãos da RPC, estrangeiros, apátridas, pessoas jurídicas e demais organizações⁴⁵, inclusive estrangeiras (art. 50, c/c art. 2º) (CHINA, 2015e).

⁴⁵O Decreto n. 431/2005 não esclarece quais seriam as demais organizações a que aludem os seus arts. 2º, 26 e 31, isto é, o ato normativo em tela não elucida em que consistem as organizações não enquadradas (ou não enquadráveis) como pessoas jurídicas. O mesmo se percebe na Lei do Processo Administrativo, a qual se refere, igualmente, não apenas a pessoas jurídicas [“legal persons”] como também a outras organizações [“other organizations”], a exemplo da atual redação (reformada em 2014) dos seus arts. 1º, 3º, 12, 25, § 2º, 26, § 4º, 29 e 40. Nesse sentido, também, a Lei da Reconsideração Administrativa, arts. 1º, 2º, 5º, 6º, 7º, 9º, 10, 16, 19, 20, 24 e 30. Apesar de parecer despicienda a menção à “outra organização” ou a “outras organizações” (*exempli gratia*, arts. 2º, 26 e 31 do Decreto n. 431/2005) e ainda que soe suficiente a referência genérica a pessoas jurídicas, é crível a hipótese de que o emprego de tais expressões jurídicas indeterminadas (“outra organização” ou “outras organizações”) tenha o propósito de incluir os entes despersonalizados no rol de autores de cartas e de visitantes (Decreto n. 431/2005), bem como de autores quer de ações judiciais de Direito Administrativo, sob o pálio da Lei do Processo Administrativo, quer de requerimentos administrativos de reconsideração, à moda chinesa, é dizer, com natureza jurídica de nítidos recursos hierárquicos, sob a égide da Lei da Reconsideração Administrativa. A plausibilidade de que essas expressões indeterminadas constituam evidências da promoção, pelo Estado chinês, do amplo acesso aos seus sistemas de demandas e impugnações é fortalecida ao se constatar, no amplo elenco de possíveis petionários na seara do *xinfangzhidu*, a presença, na qualidade de eventuais requerentes, não só de pessoas físicas e organizações de origem estrangeira como também de apátridas, nos termos do art. 50 do Decreto n. 431/2005, correspondente, neste aspecto, aos arts. 70 a 73 da redação original da LPA e ao art. 41 da LRA (CHINA, 2015e; CHINA, 2015h; CHINA, 2015i; CHINA, 2015j).

No contexto peculiar do sistema de cartas e visitas, o Decreto n. 431/2005, permite, em seu art. 2º, que a manifestação do administrado materialize-se por intermédio de informações, comentários, sugestões e reclamações, transmitidas via correspondência (convencional), correio eletrônico (*e-mail*), fac-símile (*fax*), telefonemas e visitas, entre outros (cuida-se de elenco exemplificativo) (CHINA, 2015e).

Em geral, de acordo com o art. 17 do Decreto n. 431/2005, os meios de comunicação são em formato escrito, a exemplo de correspondência (convencional), *e-mail* e *fax*, e, em caso de reclamações (em regra, escritas, mas passíveis de serem verbais, reduzidas a termo pelo órgão competente, em caso de apresentação oral, efetuada mediante visita, pelo interessado, ao serviço de cartas e visita, em vez do envio de correspondência ou da protocolização de peça escrita), devem contemplar (mesmo as reclamações verbais, transcritas posteriormente) requisitos formais atinentes (1) à explicitação do nome do interessado e do seu endereço (equivalente, na práxis processual brasileira, à qualificação do peticionário), assim como (2) dos seus pedidos, além (3) dos fatos e dos motivos em que se baseia (na prática forense brasileira, estes últimos requisitos correspondem, em essência, às razões de fato e de direito ínsitas à causa de pedir da petição inicial) (CHINA, 2015e).

Conforme se infere do art. 6º, *caput*, do Decreto n. 431/2005, os Governos Populares situados no nível distrital ou de condado (3º nível de unidades administrativas) ou acima (1º e 2º níveis de unidades administrativas, de âmbitos provincial e prefeitural, respectivamente) deverão contar com departamentos administrativos de cartas e visitas (CHINA, 2015e). O sistema de cartas e visitas, centrado em departamentos e unidades especializados em tal serviço, deverá contar, mediante a coordenação daqueles, com a atuação auxiliar de terceiros, a exemplo de (1) organizações públicas, (2) de agências de assistência jurídica, (3) de profissionais e (4) de voluntários (art. 13, parágrafo único) (CHINA, 2015e).

É possível, ainda, na forma do art. 6º, *caput*, do Decreto n. 431/2005, que os Governos Populares situados no nível distrital ou de condado ou nos dois níveis acima, bem como os Governos Populares do nível de cantão ou cidade (4º nível de unidades administrativas)⁴⁶ designem equipes (unidades de atendimento) ou agentes públicos especializados no serviço de cartas e visitas, os quais poderão fazer visitas ao local de moradia do peticionário (art. 10, parágrafo único), a fim de ter contato presencial com o interessado e intercambiar com ele ideias a respeito do objeto do expediente administrativo (CHINA, 2015e).

O sistema recursal, aos olhos dos arts. 34 a 35 do Decreto n. 431/2005, traduz-se no direito público subjetivo de que a decisão adotada pelo órgão administrativo competente (incumbido de apreciar a matéria objeto do requerimento ou de outro expediente da lavra do interessado, encaminhado ao órgão decisório pelo serviço de cartas e visitas) seja impugnada no prazo de 30 (trinta) dias, por intermédio de recurso administrativo revestido da natureza jurídica correspondente, no ordenamento jurídico brasileiro, ao de recurso hierárquico próprio (dirigido ao órgão imediatamente superior), cujo julgamento, se insatisfatório na óptica do administrado, ensejará eventual protocolização, no igual prazo de 30 (trinta) dias, de novo recurso administrativo, direcionado, por sua vez, ao órgão imediatamente superior àquele incumbido de julgar o primeiro recurso administrativo⁴⁷ (CHINA, 2015e).

A apreciação do expediente administrativo, pela instância decisória de origem, deve ocorrer em 60 (sessenta) dias, prorrogáveis, em casos complexos, pelo prazo inextinguível de 30 (trinta) dias (art. 33 do

⁴⁶ Sobre os níveis das unidades administrativas da RPC, confira nota de rodapé a respeito, consignada na seção deste artigo atinente à Justiça Administrativa de Segurança Pública.

⁴⁷ O atual sistema recursal do *xinfangzhidu* é referido, pela literatura especializada, como sistema de duplo apelo: enquanto o primeiro recurso hierárquico é nominado de *fucha*, o segundo recurso hierárquico se intitula *fuhe* (MINZNER, 2015, p. 42).

Decreto n. 431/2005). Os eventuais julgamentos do primeiro e do segundo recursos administrativos cingem-se ao prazo mais exíguo de 30 (trinta) dias (arts. 34 e 35 do Decreto n. 431/2005). O procedimento destinado à apreciação do segundo recurso administrativo comporta, no entanto, a realização de audiências, destituída de prazo normativo certo (art. 35, § 1º, do Decreto n. 431/2005). Uma vez indeferido o pedido de revisão administrativa, não serão conhecidas, pelo sistema de cartas e visitas, novas petições que, relativas àquele caso concreto, continuem a ecoar a mesma irresignação do autor (art. 35, § 2º, do Decreto n. 431/2005) (CHINA, 2015e).

Tradição imperial chinesa adaptada ao maoísmo na primeira metade da década de 1950⁴⁸, na qualidade de ferramenta de governança espalhada por todos os níveis de governo e todos os órgãos administrativos, legislativos e judiciários da RPC, o sistema de cartas e visitas, ao se converter em sucedâneo de meio formal de impugnação de decisões administrativas e judiciais, não só mantém sua vitalidade nos dias atuais, mas também experimenta o assoberbamento de demandas⁴⁹, diante da insatisfação popular e de conflitos sociais crescentes (CAVALIERI, 2015, p. 4; HUMAN RIGHTS WATCH, 2015, p. 8; LO, 2015, p. 120; MINZNER, 2015, p. 110-120; WANG, 2015d, p. 155; WAYE; XIONG, 2015, p. 11, 24, 33; XIE, 2015, p. 24-25; ZHANG, 2015c, p. 4).

Desse modo, apesar da aparente similitude com as ouvidoras dos órgãos públicos e entidades estatais brasileiras, o *xinfang zhidu*, em realidade, exprime, no mundo fático, para além da moldura formal delineada pelos seus marcos regulamentares, verdadeira via oblíqua de ataque a atos estatais em geral, sejam administrativos, sejam judiciais (em particular, decisões judiciais relacionadas a matérias administrativas e, sobretudo, cíveis), em decorrência da conjunção dos seguintes fatores (CAVALIERI, 2015, p. 4; MATSUZAWA, 2015, p. 82; MINZNER, 2015, p. 125-126; PEERENBOOM, 2002, p. 9, 12, 17; WANG, 2015d, p. 155; WAYE; XIONG, 2015, p. 11, 24, 33; XIE, 2015, p. 25-26; ZHANG, 2015c, p. 4-8, 28, 64):

1. O excesso de poder (em sentido amplo⁵⁰) fomentado pelo arcabouço regulatório e pela práxis, (a) ao proporcionarem aos órgãos de cartas e visitas dos Governos Populares a compleição típica de esferas de controle da Administração Pública e do Poder Judiciário dotadas de potestade decisória, convolvando aqueles serviços, de maneira informal ou por força de regulamentos (por

⁴⁸ Para o aprofundamento das matrizes históricas e culturais do sistema *xinfangzhidu*, mostra-se oportuna a leitura da obra do historiador Qiang Fang, tese de doutorado convertida em livro-texto, em que se debruçou sobre a evolução do sistema de cartas e visitas e de outros sistemas de processamento e julgamento de demandas estatais, sejam administrativas, sejam judiciais, durante o ciclo imperial (dinastia Zhou, de 1.046 a 256 a.C., dinastia Han, de 202 a 220 a.C., dinastia Jin, de 265 a 420, dinastia do Estado de Wei, no Norte da China, de 386 a 584, dinastia Liang, de 502 a 557, dinastia Sui, de 589 a 618, dinastia Tang, de 618 a 907, dinastia Song, de 907 a 1.279, dinastia mongol Yuan, de 1.279 a 1.368, dinastia Ming, de 1.368 a 1.644, e dinastia Quing, de 1.644 a 1.911), bem como o ciclo republicano de 1912 a 1949 (subdividido nos períodos de 1912 a 1927 e de 1928 a 1949), a primeira fase da República Popular da China, de 1949 a 1982, e a quadra reformista, de 1982 em diante, com breves considerações acerca do contexto posterior a 2005 (FANG, 2013, passim).

⁴⁹ De acordo com a organização não governamental *Human Rights Watch*, as estatísticas oficiais do Governo chinês informam que, de 2003 a 2007, houve 10 milhões de expedientes administrativos deflagrados por usuários do sistema de cartas e visitas (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015, p. 8).

⁵⁰ O excesso de poder em sentido estrito concerne à conduta do agente público de ir além do demarcado na regra de competência. Diz respeito à espécie do gênero *abuso de poder*, construção jurídica de matriz franco-italiana. O *abuso de poder* se biparte no *excesso de poder* e no *desvio de poder*: enquanto que, no *excesso de poder*, o agente extrapola os poderes previstos na *regra de competência*, no *desvio de poder*, embora proceda “nos limites de sua competência”, age com finalidade *diversa* da prevista na *regra de competência* (GARCIA, 2008, p. 306). No entanto, no parágrafo acima, a acepção de *excesso de poder* relaciona-se, igualmente, à concentração em demasia de poder nos órgãos de cartas e visitas.

exemplo, atos regulatórios locais da década de 1990), em instâncias revisoras de decisões administrativas e judiciais, ou (b) expandindo, no âmbito local, o espectro de intervenção do Poder Judiciário, ao lhe conferirem atribuições coincidentes com competências próprias de outros órgãos e entidades da Administração Pública⁵¹.

2. A baixa credibilidade dos órgãos judiciais e administrativos, devido à formação técnica deficiente de seus quadros e à percepção popular de que se encontram contaminados de corrupção (conjuntura agravada pelo déficit quer de eficácia de remédios administrativos e judiciais, quer de impessoalidade da Administração Pública e de imparcialidade e independência do Poder Judiciário), somada à crença (refutada, sob o prisma estatístico) de que o sistema de cartas e visitas é o mais eficiente na resolução de conflitos⁵².

3. A tendência comportamental de parcela do povo chinês se valer do *xinfang zhidu* como estratégia para burlar formalidades e balizas processuais dos sistemas administrativo e judiciário.

4. A visão popular de que o sistema de cartas e visitas reveste-se de menor formalismo que outras instâncias estatais decisórias (administrativas e judiciais), conjugada com a afinidade da sociedade chinesa com meios alternativos de resolução de conflito, porque imbuídos de aparência paternalista⁵³ e conciliatória (ou de menor carga contenciosa), em prol do ideal da harmonia social⁵⁴ (a mediação, no sistema de cartas e visitas, é divisada pelo art. 13, parágrafo único, 2ª parte, do Decreto n. 431/2005⁵⁵).

⁵¹ Sintomática a informação, trazida a lume por Carl F. Minzner, em artigo jurídico publicado em 2006, de que 70% dos expedientes administrativos do serviço de cartas e visitas da Assembleia Nacional Popular consubstanciam impugnações a decisões judiciais de primeira instância (MINZNER, 2015, p. 119).

⁵² Segundo se conclui do cruzamento de informações feito por Taisu Zhang (veiculado em artigo jurídico de sua autoria, publicado em 2006), com espeque nos levantamentos estatísticos registrados pela literatura especializada, enquanto o sistema de cartas e visitas experimenta taxa de resolução de conflitos da ordem de 0,2%, os litígios administrativos judicializados possuem taxa de sucesso de 20% a 30% (ZHANG, 2015c, p. 27-28).

⁵³ Reprisa-se: à luz da tradição paternalista chinesa, condiciona-se, culturalmente, o administrado a cultivar temor reverencial das autoridades administrativas, qual criança receosa de contrariar a autoridade moral de seus pais, um dos motivos da relutância, verificada em parcela expressiva de cidadãos da RPC, de se impugnarem os atos administrativos nas vias administrativa e/ou judicial, conjugado, entre outros fatores, pelo diminuto grau de consciência jurídica de segmentos da sociedade chinesa (PEERENBOOM, 2002, p. 9, 12).

⁵⁴ A aspiração a uma sociedade harmônica traduz influência, na cultura chinesa, do confucionismo, ajustada à propaganda político-ideológica do Partido Comunista da China e do Governo Central (CHOUKROUNE, 2015, p. 497).

⁵⁵ A promoção de mecanismos alternativos de resolução de conflitos constitui política pública da RPC, com ressonância no Poder Judiciário, abraçada, desde 2006, pelo Supremo Tribunal Popular, diretriz pretoriana consolidada mediante orientação jurisprudencial assentada em 6 de março de 2007 e em 24 de julho de 2009, a ponto de configurar critério para a promoção de magistrados, os quais, quando não alcançam metas de conciliação, tornam-se suscetíveis de sanções disciplinares (CAVALIERI, 2015, p. 5-6; WAYE; XIONG, 2015, p. 20, 24-32). O art. 29, § 6º, *in fine*, da Lei dos Juizes da RPC preconiza a premiação de magistrados que se destacaram orientando as atividades dos Comitês Populares de Mediação (CHINA, 2015f). À vista dessa tessitura, marcada pelo intervencionismo judiciário, em favor métodos de resolução consensual de conflitos, o exercício da função jurisdicional enfatiza a resolução da contenda, em detrimento da proteção de direitos (WAYE; XIONG, 2015, p. 20-21). Destaca-se, ainda, a alvorada da Lei da Mediação Popular, de 28 de agosto de 2010 (em consonância com o art. 111, § 2º, da Constituição chinesa), a qual criou rede nacional de mediação, coordenada pelo Departamento de Justiça do Conselho de Estado, em parceria com os Departamentos de Justiça dos Governos Populares Locais correspondentes ao nível de condado ou distrito ou superior, encarregados, juntamente com as Cortes de Justiça locais, de orientar os Comitês Populares de Mediação, órgãos colegiados de raiz comunitária (os quais deverão ser estabelecidos, necessariamente, no seio de comunidades de moradores ou de aldeias, entre outras comunidades de base, além de instituições públicas e sociedades empresárias, conforme as necessidades destas últimas) incumbidos, de ofício ou por provocação, inclusive em momento prévio à apreciação do caso concreto por órgão local do

Em que pese o *xinfang zhidu* figurar como escoadouro da frustração popular com a Administração Pública e o Poder Judiciário chineses, a maioria dos expedientes não é respondida, silêncio administrativo que serve de ensejo a protestos coletivos e a reações violentas (MATSUZAWA, 2015, p. 82).

7. Conclusão

Embora a Constituição chinesa de 1982, reformada nos anos de 1988, 1993, 1999 e 2004, e as leis infra-constitucionais defluentes da Assembleia Nacional Popular, em sua composição plenária, e do seu Comitê Permanente, situem-se no cume da pirâmide normativa do ordenamento jurídico da República Popular da China, a maior influência na modelação da legislação de Direito Administrativo chinesa deve-se, ainda, ao Conselho de Estado, seja no cumprimento de atribuições regulamentares originárias, seja no exercício de múnus normativo delegado pela ANP, em virtude (1) da inércia do Poder Legislativo quanto ao desempenho do controle abstrato de constitucionalidade, (2) do caráter ainda incipiente do controle judicial do Poder Executivo, (3) do desconhecimento, por segmentos do povo chinês, dos seus direitos e (4) do temor reverencial de administrados em relação a autoridades administrativas. A legislação administrativista também reflete os efeitos de assimétricas regulamentações levadas a efeito por Governos Populares Locais, que, por vezes, deturpam o sentido e o teor dos marcos legais nacionais, demarcados pela ANP.

A Lei do Processo Administrativo (LPA) consubstancia o diploma legislativo que disciplina as impugnações judiciais contra atos concretos da Administração Pública chinesa, a serem processadas e julgadas pela Justiça Comum (Tribunais Populares).

A reforma de 2014 da LPA fomentou o direito à efetiva tutela judicial, ao estabelecer mecanismos legais que dificultam seja o indevido não recebimento ou não conhecimento de ações judiciais dessa natureza, seja estratégias do Poder Executivo de obstruir a instrução probatória e o efetivo cumprimento de eventuais condenações judiciais da Fazenda Pública. Além disso, ampliou o rol exemplificativo de ações cujas causas de pedir relacionem-se à alegação de ofensa, pela Administração Pública, a direitos e interesses do jurisdicionado-administrado, com foco na possibilidade jurídico-processual de revisão judicial (1) de sanções administrativas e (2) de interferências estatais na atividade de empresa, na ordem econômica e no direito de propriedade.

Conquanto ausentes da RPC Tribunais Administrativos especializados no controle dos atos administrativos, existe, desde a década de 1950, Justiça Administrativa de Segurança Pública, presidida por autoridades policiais, em que prepondera a ênfase na Justiça Substancial e na eficiente e flexível persecução dos ilícitos administrativos, em detrimento seja do controle externo da atividade policial, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, seja de formalidades e garantias processuais inerentes ao devido processo legal e ao Estado de Direito, déficit de *accountability* que a torna mais vulnerável a arbitrariedades.

As normas gerais do Direito Administrativo Sancionador chinês corporificam-se na Lei de Sanções Administrativas (LSA), sancionada em 17 de março de 1996, *lex generalis* secundada da Lei das Sanções Administrativas de Segurança Pública (LSASP), sancionada quase dez anos depois, em 1º de março de 2006, bem como de atos e administrativos normativos de abrangência local.

Poder Judiciário ou do Sistema de Segurança Pública, de celebrar acordos extrajudiciais (passíveis de facultativa homologação judicial), invocando e aperfeiçoando todos os meios lícitos de resolução alternativa de conflitos (inteligência dos arts. 5º, 8º, *caput*, 7º, 11, 17, 18, 33 e 34 do LMP) (CHINA, 2015a; CHINA, 2015b; CHINA, 2015n).

O arcabouço normativo do Direito Administrativo Sancionador da China norteia-se por ampla gama de atos normativos legais e infralegais, quer de alcance nacional, quer de abrangência local, na qual prevalecem (1) os temperamentos à reserva de lei formal e (2) a ampla autonomia normativa dos Governos Populares posicionados abaixo do Governo Central, exceto quanto a sanções administrativas que cerceiam a liberdade pessoal, já que se trata de matéria restrita ao Direito Legislado das unidades administrativas de maior envergadura (de estatura igual ou superior ao nível de distrito), cuja aplicação se comete, em caráter exclusivo, aos órgãos de segurança pública (aos órgãos policiais vinculados a unidades administrativas de nível igual ou superior ao de distrito reserva-se a aplicação não só de sanções administrativas que tolhem o *status libertate*, mas também a todas as punições administrativas relacionadas à segurança pública).

Ante a revogação, em 28 de dezembro de 2013, de toda a legislação chinesa relativa à prisão administrativa de reeducação pelo trabalho (o denominado sistema *Laojiao*, abreviatura de *Laodong Jiaoyang*), remanescem três espécies de prisões administrativas: (1) *Shourong Jiaoyu* (“detenção educacional”), (2) *Qiangzhi Jiuedu* (“reabilitação compulsória de drogas”) e (3) *Zhi’na Juliu* (“detenção para a preservação da ordem pública”), cujos regimes de execução, inspirados no abolido sistema *Laojiao*, propendem ao arbítrio, aquém dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos.

O microsistema de prisões administrativas tende à corrupção estatal e à ingerência política, à ampla margem discricionária da autoridade policial, à ausência de meios eficazes de controles administrativo e judicial, à realização de prisões ilegais (com frequência, desprovidas de indícios fundados de conduta ilícita e de motivação que evidencie a adequação e necessidade do cerceamento da liberdade de locomoção e, ao mesmo tempo, imbuídas de longo período de encarceramento, sem prévio julgamento ou efetiva investigação dos fatos, em dissonância com as balizas do devido processo legal e do direito de defesa), e, lado outro, encontra-se propenso a resultar em baixa (re)inserção social dos sancionados e no desvirtuamento de suas finalidades reeducacionais, em prol da repressão incondicionada a opositores políticos do Estado chinês e do Partido Comunista da China, assim como a minorias, marginalizados, usuários de drogas e prostitutas.

No *xinfang zhidu*, também chamado de sistema de cartas (*xin* = carta) e visitas (*fang* = visita), bem como de sistema de reclamações e petições, o cidadão encaminha missiva ou solicita o agendamento de audiência, endereçado (1) a membro do Partido Comunista da China e/ou (2) a órgão público especializado em receber essas petições administrativas, tais quais departamentos ou divisões de cartas e visitas (na ausência, por exemplo, em nível local, de repartições públicas específicas, o administrado se reporta a funcionários públicos cujas atribuições dizem respeito a esse mister), com a finalidade de levar ao conhecimento de hierarcas do Partido e/ou de autoridades estatais de alto escalão informações e ideias sobre matérias de interesse público, assim como opiniões, sugestões e críticas sobre a atuação do Poder Público, além de reclamações, recursos administrativos e pleitos em geral, inclusive como caixa de ressonância da insatisfação social com Governos Populares Locais e com a corrupção e a ineficiência na seara do Poder Judiciário.

Consiste em meio de pacificação social, contrapeso às limitações do regime autoritário, por meio do qual os Governos Populares e o Partido Comunista da China estabelecem canais diretos de comunicação com a população, intencionando (1) reforçar a confiança no Estado chinês e na ideologia socialista difundida pelo PCC, (2) atenuar o déficit de participação popular nos processos decisórios estatais, (3) mitigar, de forma pontual e momentânea, as restrições à liberdade de expressão e (4) aproximar autoridades estatais e partidárias dos diversos segmentos da sociedade, ao conhecerem e, em determinadas situações, atenderem demandas individuais e coletivas, salvaguardando direitos (à revelia, por vezes, das

formalidades do *due process of law*), informando-se, ao mesmo tempo, (5) acerca de relevantes questões de interesse público, como também (6) da *performance* de agentes públicos de baixo escalão e de autoridades locais.

O sistema de cartas e visitas, ao plasmar sucedâneo dos sistemas formais de impugnações de decisões administrativas e judiciais, não só mantém sua vitalidade nos dias atuais, mas também experimenta o assoberbamento de demandas, diante da insatisfação popular e de conflitos sociais crescentes. O *xinfang zhidu* exprime, no mundo fático, para além da moldura formal delineada pelos seus marcos regulamentares, verdadeira via oblíqua de ataque a atos estatais em geral, sejam administrativos, sejam judiciais (em particular, decisões judiciais relacionadas a matérias administrativas e, sobretudo, cíveis).

8. Referências bibliográficas

- AFONSO DA SILVA, Luís Virgílio. Nota do tradutor. In: ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 8-13. (Teoria & Direito Público, v. 1)
- BALME, Stéphanie; DOWDLE, Michael W. Introduction: Exploring for constitutionalism in 21st century China. In: BALME, Stéphanie; DOWDLE, Michael (Ed.). *Building constitutionalism in China*. New York: Palgrave Macmillan, 2009. Cap. 1, p. 1-20.
- BRUNET, Antoine; GUICHARD, Jean-Paul. *O objetivo hegemónico da China: o imperialismo económico*. Tradução de Luís Felipe Sarmiento. Coimbra: Actual, 2012.
- CAVALIERI, Renzo. Between justice and harmony: some features and trends of Chinese ADR from Western perspective. *Opinion Juris in Comparatione*, Pisa, v. 4, n. 1, p. 1-8, Paper n. 4, Jan.-Jun. 2012. Disponível em: <<http://www.opiniojurisincomparatione.org>>. Acessado em 10 de abril de 2015.
- CHINA. Constituição da República Popular da China. Adoptada, em 4 de Dezembro de 1982, pela 5ª Sessão da 5ª Legislatura da Assembleia Popular Nacional e promulgada, em 4 de Dezembro de 1982, pelo comunicado da Assembleia Popular Nacional, para entrar em vigor. *Revista da Administração Pública de Macau*, Macau, v. 13, n. 48, p. 687-721, jul.-dez. 2000. Disponível em: <http://www.safp.gov.mo/safppt/magazines/WCM_003523>. Acessado em 2 de março de 2015a.
- CHINA. Constitution of the People's Republic of China. Full text after amendment on March 14, 2004. Disponível em: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/node_2825.htm>. Acessado em 2 de março de 2015b.
- CHINA. Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Repealing Legislation on Reeducation through Labor. Adopted at the 6th session of the Standing Committee of the Twelfth National People's Congress on December 28, 2013. Disponível em: <<http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=15661>>. Acessado em 28 de fevereiro de 2015c.
- CHINA. Decision of the State Council Revising the "Regulations on Administrative Reconsideration" (attached with the first revision of the Regulations on Administrative Reconsideration). Adopted at the 24th Executive Meeting of the State Council on September 9, 1994, promulgated by Decree n.166 of the State Council of the People's Republic of China on October 9, 1994 and effective as of the date of promulgation. Disponível em:

<<http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/dotsctrtoarwtfrotroar1655/>>. Acessado em 5 de junho de 2015d.

- CHINA. Decree of the State Council of the People's Republic of China n. 431. Regulations on Letters and Visits, adopted at the 76th Executive Meeting of the State Council on January 5, 2005, are hereby promulgated and shall be effective as of May 1, 2005. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/government/207301.htm>>. Acessado em 28 de fevereiro de 2015e.
- CHINA. Judges Law of the People's Republic of China. Adopted at the 12th Meeting of the Standing Committee of the Eighth National People's Congress on February 28, 1995, promulgated by Order n. 38 of the President of the People's Republic of China on February 28, 1995, and amended in accordance with the Decision on Amending the Judges Law of People's Republic of China adopted at the 22nd Meeting of the Standing Committee of the Ninth National People's Congress on June 30, 2001. Disponível em: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383686.htm>. Acessado em 16 de maio de 2015f.
- CHINA. Law of the People's Republic of China on Administrative Penalty. Adopted at the Fourth Session of the Eighth National People's Congress on March 17, 1996 and promulgated by Order n. 63 of the President of the People's Republic of China on March 17, 1996. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/government/207306.htm#>>. Acessado em 28 de fevereiro de 2015g.
- CHINA. Law of the People's Republic of China on Administrative Reconsideration. Adopted at the 9th Meeting of the Standing Committee of the Ninth National People's Congress on April 29, 1999 and promulgated by Order n. 16 of the President of the People's Republic of China on April 29, 1999. Disponível em: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/11/content_1383562.htm>. Acessado em 28 de fevereiro de 2015h.
- CHINA. Legislation Law of the People's Republic of China. Adopted at the third Session of the Ninth National People's Congress on March 15, 2000 and promulgated by Order n. 31 of the President of the People's Republic of China on March 15, 2000. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/government/207419.htm>>. Acessado em 30 de maio de 2015i.
- CHINA. Order n. 15 of the President of the People's Republic of China. The Decision of the Standing Committee of the National People's Congress on Amending the Administrative Litigation Law of the People's Republic of China (2014). Adopted at the eleventh session of the Standing Committee of the Twelfth National People's Congress of the People's Republic of China on November 1, 2014, and effective as of May 1, 2015. Disponível em: <<http://www.lawinfochina.com/>>. Acessado em 6 de fevereiro de 2015j.
- CHINA. Order n. 16 of the President of the People's Republic of China. Administrative Procedure Law of the People's Republic of China. Adopted at the second session of the Seventh National People's Congress on April 4, 1989, promulgated on April 4, 1989, and effective as of October 1, 1990. Disponível em: <<http://www.lawinfochina.com/>>. Acessado em 6 de fevereiro de 2015l.
- CHINA. Order of the President of the People's Republic of China n. 38. Law of the People's Republic of China on Penalties for Administration of Public Security. Adopted at the 17th Meeting of the Standing Committee of the Tenth National People's Congress of the People's Republic of China on August 28, 2005, is hereby promulgated and shall go into effect as of March 1, 2006.

- Disponível em: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1384114.htm>. Acessado em 29 de fevereiro de 2015m.
- CHINA. Order of the President of the People's Republic of China n. 34. The People's Mediation Law of the People's Republic of China has been passed at the sixteenth meeting of the Standing Committee of the Eleventh National People's Congress (NPC) on August 28, 2010. It is hereby promulgated and shall take effect on January 1, 2011. Disponível em: <[http://www.cspil.org/Uploadfiles/attachment/Laws%20and%20Regulations/\[en\]guojifalwvejian/PeoplesMediationLawofthePeoplesRepublicofChina.pdf](http://www.cspil.org/Uploadfiles/attachment/Laws%20and%20Regulations/[en]guojifalwvejian/PeoplesMediationLawofthePeoplesRepublicofChina.pdf)>. Acessado em 9 de maio de 2015n.
- CHINA. Organic Law of the People's Republic of China. Adopted at the Second Session of the Fifth National People's Congress on July 1, 1979, promulgated by Order n. 3 of the Chairman of the Standing Committee of the National People's Congress on July 5, 1979 and effective as of January 1, 1980; amended according to the Decision Concerning the Revision of the Organic Law of the People's Courts of the People's Republic of China adopted at the Second Meeting of the Sixth National People's Congress on September 2, 1983. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/government/207253.htm>>. Acessado em 16 de maio de 2015o.
- CHINA. Regulations of the People's Republic of China on Administrative Penalties for Public Security. Adopted at the 17th Meeting of the Standing Committee of the Sixth National People's Congress on September 5, 1986 and promulgated by Order n. 43 of the President of the People's Republic of China on September 5, 1986; amended in accordance with the Decision on Amending the Regulations of the People's Republic of China on Administrative Penalties for Public Security adopted at the Seventh Meeting of the Standing Committee of the Eighth National People's Congress on May 12, 1994. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/government/207301.htm>>. Acessado em 28 de fevereiro de 2015q.
- CHINA. Regulations on Administrative Reconsideration. Adopted at the 71st Executive Meeting of the State Council on November 9, 1990, promulgated by Decree n. 70 of the State Council of the People's Republic of China on December 24, 1990 and effective as of January 1, 1991. Disponível em: <<http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/roar461/>>. Acessado em 5 de junho de 2015p.
- CHOUKROUNE, Leïla. Global "harmonious society" and the law: China's legal vision in perspective. *German Law Journal*, Lexington, v. 13, n. 5, 2012. Disponível em: <<http://www.germanlawjournal.com>>. Acessado em 10 de maio de 2015.
- DELURY, John. China's labor's lost. The end of the re-education through labor camps. *Foreign Affairs*, Tampa, Nov. 25, 2013. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/140289/john-delury/chinas-labors-lost>>. Acessado em 16 de março de 2015.
- DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 10.^a ed. Salvador: Jus Podivm, 2008, v. 1.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Geographic Names Standardization Policy of China*. Reston: United States Board on Geographic Names — Foreign Names Committee, 2013. Disponível em: <http://earth-info.nga.mil/gns/html/Policies/China_Country_Policy_webversion_Jun2013.pdf>. Acessado em 3 de março de 2015.

- FA, Jyh-pin; LENG, Shao-chuan. Judicial review of administration in the People's Republic of China. *Occasional Papers/Reprints Series in Contemporary Asian Studies*, Baltimore, v. 108, n. 1, p. 1-37, Jan.-Feb. 1998. Disponível em: <<http://digitalcommons.law.umaryland.edu/mscas/vol1992/iss1/1/>>. Acessado em 11 de fevereiro de 2015.
- FANG, Anyu. Pacifying the peasant: political instability, administrative law reform, and the recentralization of State power in China during the 1990 and 2000s. *Quinnipiac Law Review*, Hamden, v. 31, n. 4, 903-984, 2013. Disponível em: <http://www.quinnipiac.edu/prebuilt/pdf/SchoolLaw/LawReviewLibrary/Vol31_Issue4_2013_fang.pdf>. Acessado em 6 de fevereiro de 2015.
- GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: parte geral*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1.
- GAO, Kai. Discussion on the effectiveness of Chinese administrative relief system: a status analysis and rational proposal. 59 s. Master Thesis — Faculty of Law, University of Oslo, Oslo, 2013. Disponível em: <<http://www.duo.uio.no/handle/10852/39030>>. Acessado em 6 de fevereiro de 2015.
- GARCIA, Emerson. Dos atos de improbidade administrativa. In: GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. Cap. 7, p. 283-324.
- GLÜCK, Ulrike; TONG, Ada. Administrative Procedure Law of the PRC amended for first time in 25 years. *Lexology*, CMS China, London, Jan. 15 2015. Disponível em: <<http://www.lexology.com/>>. Acessado em 6 de fevereiro de 2015.
- HAND, Keith. Resolving constitutional disputes in contemporary China. *University of Pennsylvania East Asia Review*, v. 7, n. 1, p. 51-159, Sep.-Dec. 2011. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1971955>. Acessado em 4 de junho de 2015.
- HE, Haibo. Litigations without a ruling: the predicament of administrative law in China. *Tsinghua China Law Review*, Beijing, v. 3, n. 2, p. 257-281, Spring 2011. Disponível em: <http://tsinghuachinalawreview.org/articles/PDF/TCLR_0302_He.pdf>. Acessado em 6 de fevereiro de 2015a.
- HE, Xin. Administrative reconsideration's erosion of administrative litigation in China. *The Chinese Journal of Comparative Law*, Oxford, v. 2, n. 2, Oct. 2014. Disponível em: <<http://cjcl.oxfordjournals.org/>>. Acessado em 6 de junho de 2015b.
- HOLANDA, Francisco Mauro Brasil de. Relações Brasil-China: Elementos de aproximação e diferenciação. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafios e oportunidades*. Brasília, DF: FUNAG, 2011. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/905-Brasil_e_China_no_Reordenamento_das_Relacoes_Internacionais.pdf>. Acessado em 21 de maio de 2015.
- HUMAN RIGHTS WATCH. "An alleyway in hell": China's abusive "black jails". New York: Human Rights Watch, 2009. Disponível em: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/china1109webwcover_1.pdf>. Acessado em 13 de abril de 2015.

- INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. 1 CD-ROM.
- JAPÃO. Administrative Case Litigation Act. Act No. 139 of May 16, 1962. Amendment: Act n. 109 of 2007. Disponível em: <<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=1922&vm=04&re=02>>. Acessado em 29 de março de 2015a.
- JAPÃO. The Constitution of Japan. Promulgated on November 3, 1946. Came into effect on May 3, 1947. Disponível em: <http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.htm>. Acessado em 15 de fevereiro de 2015b.
- JAPÃO. The Constitution of the Empire of Japan (1889). Translated by Ito Miyoji. Disponível em: <<http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c02.html>>. Acessado em 15 de fevereiro de 2015c.
- KINKEL, Jonathan; HURST, William. Access to justice in post-Mao China: assessing the politics of criminal and administrative law. *Journal of East Asian Studies*, Seoul, v. 11, n. 3, p. 467-499, 2011. Disponível em: <http://www.eai.or.kr/type/public_panelList.asp?code=eng_jeas&vol=11&jno=3>. Acessado em 8 de fevereiro de 2015.
- KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. Tradução de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.
- LI, Enshen. Between reality and idea: implementing the rule of law in China's pre-trial process. *International Journal of Criminal Justice Sciences (IJCJS)*, Abishekapatti, v. 7, n. 1, p. 398-415, Jan.-Jun. 2012. Disponível em: <<http://www.sascv.org/ijcjs/pdfs/enshenliicjs2012istissue.pdf>>. Acessado em 20 de fevereiro de 2015a.
- LI, Enshen. Between reality and idea: is the socialization of Chinese administrative offenders realizable? *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, Honolulu, v. 13, n. 2, p. 164-209, Oct. 2012. Disponível em: <http://blog.hawaii.edu/aplpj/files/2012/05/APLPJ_13.2_Li.pdf>. Acessado em 20 de fevereiro de 2015b.
- LI, Enshen. Crime control in China's pre-trial system: a political ideology? *National Taiwan University Law Review*, Taipei, v. 8, n. 1, p. 141-202, Mar. 2013. Disponível em: <http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/8-1/4-Article-Enshen%20Li_141-203.pdf>. Acessado em 3 de abril de 2015c.
- LI, Enshen. The neoliberal penalty thesis in China: When Western theory meets Chinese reality. *Current Issues in Criminal Justice*, Sydney, v. 25, n. 3, p. 803-817. Disponível em: <<http://www.austlii.edu.au/au/journals/CICrimJust/2014/5.pdf>>. Acessado em 3 de abril de 2015d.
- LICHTENSTEIN, Natalie. Thoughts on rule of law and China. Stanford Center for International Development. Working Paper n. 440. Stanford: Stanford University, 2011. Disponível em: <http://siepr.stanford.edu/?q=/system/files/Lichtenstein_439_final.pdf>. Acessado em 6 de fevereiro de 2015.
- LIU, Jianlong. Administrative litigation in China: parties and their rights and obligations. *NUJS Law Review*, Kolkata, v. 4, n. 205, p. 205-229, Apr.-Jun. 2011. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1953870>. Acessado em 5 de fevereiro de 2015a.

- LIU, Jingjing. Overview of the Chinese legal system. *ELR China Update*, Washington, D.C., v. 1, n. 1, Jan.-Mar. 2013. Disponível em: <<http://elr.info/sites/default/files/chinaupdate1.1.pdf>>. Acessado em 31 de maio de 2015b.
- LO, Vailo. Resolution of civil disputes in China. *Pacific Basin Law Journal*, Los Angeles, v. 18, n. 2, p. 117-156, Jul.-Dec. 2000. Disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/8323g079>>. Acessado em 13 de abril de 2015.
- MATSUI, Shigenori. A comment upon the role of the Judiciary in Japan. *Osaka University Law Review (OULR)*, Osaka, v. 35, p. 17-28, Mar. 1988. Disponível em: <<http://faculty.law.ubc.ca/matsui/articles/A%20Comment%20Upon%20the%20Role%20of%20the%20Judiciary%20in%20Japan.pdf>>. Acessado em 15 de fevereiro de 2015.
- MATSUZAWA, Setsuko. Citizen environmental activism in China: legitimacy, alliances and rights-based discourses. *ASIA Network Exchange*, Bloomington, v. 19, n. 2, p. 81-91, Spring 2012. Disponível em: <http://storage.globalcitizen.net/data/topic/knowledge/uploads/2013012801751795965_environmental%20activism%20rights.pdf>. Acessado em 13 de abril de 2015.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 17. ed. São Paulo: RT, 2013.
- MINZNER, Carl F. Xinfang: An alternative to formal Chinese legal institutions. *Stanford Journal of International Law (SJIL)*, Stanford, v. 42, n. 1, p. 103-179, Jan.-Jun. 2006. Disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=faculty_scholarship>. Acessado em 10 de abril de 2015.
- NOTTAGE, Luke; GREEN, Stephen. Who Defends Japan? Government Lawyers and Judicial System Reform in Japan. *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, Honolulu, v. 13, n. 1, p. 123-173, Jan.-Apr. 2011. Disponível em: <http://blog.hawaii.edu/aplpj/files/2011/12/APLPJ_13.1_Nottage-Green.pdf>. Acessado em 15 de fevereiro de 2015.
- OHNESORGE, John. Chinese administrative law in the Northeast Asian Mirror. *Transnational Law & Contemporary Problems*, Iowa City, v. 16, n. 1, p. 103-164, Fall 2006. Disponível em: <https://law.wisc.edu/m/mtzhf/iowa_final_pdf.pdf>. Acessado em 11 de fevereiro de 2015.
- PEERENBOOM, Randall. *China's long march toward rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- PEERENBOOM, Randall. The battle over legal reforms in China: has there been a turn against law? *The Chinese Journal of Comparative Law*, Oxford, v. 2, n. 2, p. 188-212, Oct. 2014. Disponível em: <<http://cjcl.oxfordjournals.org/>>. Acessado em 6 de junho de 2015b.
- PEI, Minxin. Citizens v. Mandarins: Administrative litigation in China. *The China Quarterly*, London, v. 152, p. 832-862, Dec. 1997. Disponível em: <http://faculty.washington.edu/swhiting/pols502/Pei_ALL.pdf>. Acessado em 11 de fevereiro de 2015.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Atualizado por Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- TSUJI, Yuichiro. Why Does the Japanese Constitution not include the creation of a special tribunal? *Surugadai Journal of Law and Politics*, Hannō, v. 23, n. 1, p. 190-170 (paginação decrescente), Sep. 2009. Disponível em: <<http://www.surugadai.ac.jp/sogo/media/bulletin/Hougaku23-01/hougaku23-01tsuji.pdf>>. Acessado em 15 de fevereiro de 2015.

- WANG, Qun. Administrative reform in China: past, present and future. *Southeast Review of Asian Studies*, Mount Berry, v. 32, p. 100-119, Jan.-Dec. 2010. Disponível em: <http://www.uky.edu/Centers/Asia/SECAAS/Seras/2010/12_Qun_Wang.pdf>. Acessado em 6 de fevereiro de 2015a.
- WANG, Xixin. Between dreams and the reality: making of the Administrative Procedure Act in China. *Journal of Korean Law*, Seoul, v. 7, n. 1, Jan.-Jun. 2007. Disponível em: <<http://s-space.snu.ac.kr/bitstream/10371/85127/1/7.%20Between%20Dreams%20and%20the%20Reality%20Making%20of%20the%20Administrative%20Procedure%20Act%20in%20China.pdf>>. Acessado em 11 de fevereiro de 2015b.
- WANG, Xixin. Rule of rules: an inquiry into administrative rules in China's rule of law context. In: FLAKE, L. Gordon (Ed.). *The rule of law: perspectives from the Pacific Rim*. Washington, D.C.: The Mansfield Center for Pacific Affairs, 2000. Disponível em: <http://www.mansfielddn.org/backup/programs/program_pdfs/06wang.pdf>. Acessado em 11 de fevereiro de 2015c.
- WANG, Yishuai. *The accountability function within a one-party regime: The case of China's local People's Congress*. 261 s. Dissertation — Department of Comparative Politics, University of Bergen, Bergen, 2011. Disponível em: <<https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5791/43358%20Wang%20materie.pdf?sequence=1>>. Acessado em 13 de abril de 2015d.
- WAYE, Vicki; XIONG, Ping. The relationship between mediation and judicial proceedings in China. *Asian Journal of Comparative Law (AsJCL)*, Singapore, v. 6, n. 1, p. 1-34, Jan.-Dec. 2011. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2356702>. Acessado em 13 de abril de 2015.
- WIKIPÉDIA. Administration territoriale de la République populaire de Chine. Disponível em: <http://fr.wikipedia.org/wiki/Administration_territoriale_de_la_R%C3%A9publique_populaire_de_Chine>. Acessado em 3 de março de 2015.
- WIKIPEDIA. Administrative divisions of China. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_divisions_of_China>. Acessado em 3 de março de 2015a.
- WIKIPEDIA. Organización territorial de la República Popular China. Disponível em: <http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_la_Rep%C3%BAblica_Popular_ar_China>. Acessado em 3 de março de 2015b.
- WIKIPEDIA. Subdivisione amministrative della Cina. Disponível em: <http://it.wikipedia.org/wiki/Suddivisione_amministrativa_della_Cina>. Acessado em 3 de março de 2015c.
- WONG, Kam C. A comparative study of laws of assembly in China: historical continuity or political departure? *Asian-Pacific Law & Policy Journal (APLPJ)*, Honolulu, v. 7, n. 2, Summer 2006. Disponível em: <http://blog.hawaii.edu/aplpj/files/2011/11/APLPJ_07.2_wong.pdf>. Acessado em 13 de abril de 2015.
- WU, Harry; GOODRICH, Cole. A jail by any other name: labor camp abolition in the context of arbitrary detention in China. *Human Rights Brief*, Washington DC, v. 21, n. 1, p. 2-8, Winter 2014. Disponível em: <<https://www.wcl.american.edu/hrbrief/21/1wu.pdf>>. Acessado em 3 de abril de 2015.

- XIE, Zhuoyan. Petition and judicial integrity. *Journal of Politics and Law*, Toronto, v. 2, n. 1, p. 24-30, Mar. 2009. Disponível em: <<http://www.ccsenet.org/journal/index.php/jpl/issue/view/49>>. Acessado em 13 de fevereiro de 2015.
- YU, Lingyun. Judicial review on abuse of power by administrative authority. *Frontiers of Law in China*, Beijing, v. 4, n. 1, p. 61-81, Mar. 2009. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007/s11463-009-0004-5>>. Acessado em 6 de fevereiro de 2015a.
- YU, Verna. How China is using criminal detention in place of re-education through labour: Re-education through labour is a thing of the past, but criminal detention now takes its place. *South China Morning Post*, Hong Kong, 21 Apr. 2014. Disponível em: <<http://www.scmp.com/>>. Acessado em 16 de março de 2015b.
- ZHANG, Jiangli. Chinese "Administrative Suit Law Review". *Cross-Cultural Communication*, Quebec, v. 11, n. 1, p. 1-6, Jan. 2015. Disponível em: <<http://www.cscanada.net/>>. Acessado em 6 de fevereiro de 2015a.
- ZHANG, Lingzhu. Problems existing in supervision on administrative enforcement of law and countermeasures. *Studies in Sociology of Science*, Quebec, v. 5, n. 4, p. 116-120, Nov. 2014. Disponível em: <<http://www.cscanada.net/>>. Acessado em 6 de fevereiro de 2015b.
- ZHANG, Taisu. The Xinfang phenomenon: Why the Chinese prefer administrative petitioning over litigation. *Student Scholarship Papers*, New Haven, Paper n. 68, 2008. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1068&context=student_papers>. Acessado em 13 de fevereiro de 2015c.