

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO - ProPPEC

CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS - CEJURPS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA - CPCJ

PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA - PMCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E A CO-EXISTÊNCIA DA JUSTIÇA
COMUM FEDERAL E ESTADUAL DE PRIMEIRO E SEGUNDO GRAUS**

MANOEL CORDEIRO JUNIOR

Itajaí [SC], julho de 2008.

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO - ProPPEC

CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS - CEJURPS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA - CPCJ

PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA - PMCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E A CO-EXISTÊNCIA DA JUSTIÇA
COMUM FEDERAL E ESTADUAL DE PRIMEIRO E SEGUNDO GRAUS**

MANOEL CORDEIRO JUNIOR

**Dissertação submetida à
Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, para obtenção do grau
de Mestre em Ciência Jurídica.**

Orientadora: Professora Doutora Cláudia Rosane Roesler

Itajaí [SC], julho de 2008.

TERMO DE APROVAÇÃO

Esta Dissertação foi julgada apta para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, em Ciência Jurídica – CPCJ/UNIVALI.

Professora Doutora Cláudia Rosane Roesler
Orientadora

Professor Doutor Paulo Márcio Cruz
Coordenador Geral/CPCJ

Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos
Professores:

Doutora Cláudia Rosane Roesler (UNIVALI) – Presidente

Doutor Cesar Luiz Pasold (UNIVALI) – Membro

Doutor João dos Passos Martins Neto (UFSC) – Membro

Itajaí (SC), 17 de julho de 2008.

DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, a Coordenação do curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica [CPCJ/UNIVALI] ou a Coordenadoria do curso de Direito, a Banca Examinadora e a Orientadora de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí [SC], 17 de julho de 2008.

MANOEL CORDEIRO JUNIOR
Mestrando

Ao meu Pai Manoel Cordeiro, homem ímpar, incentivador dos estudos e da postura inarredável da ética em toda atividade humana.

À minha esposa Karina, pelo constante apoio e estímulo nesta empreitada, bem como pela compreensão nas ausências necessárias à realização deste projeto.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Composição do sistema judiciário brasileiro	102
QUADRO 2: Quantitativo de magistrados.....	103
QUADRO 3: Proporcionalidade de processos	103
QUADRO 4: Processos em números absolutos	105
QUADRO 5: Despesas do Judiciário.....	107

ROL DE CATEGORIAS E CONCEITOS OPERACIONAIS¹

Autonomia – [...] capacidade de autogestão e auto-organização, poder que detém o Estado de reger-se por leis próprias.²

Confederação – aliança de Estados baseada em tratado, com objetivos amplos e gerais, pela qual cada integrante preserva a sua soberania.³

Estado – organização de pessoas com território e governo próprios, visando à consecução de objetivos individuais e coletivos, dotada de personalidade jurídica e soberania.⁴

Estado-membro – designação que geralmente se dá à entidade política autônoma aliada a outra da mesma natureza para a formação de um Estado Federal.⁵

Estado Moderno⁶ - ordem jurídica surgida após o Tratado de Westfalia sustentada numa Constituição.

¹ PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica*. Idéias e Ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. 7. ed. rev. atualiz. e ampliada. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2002. 243 p, p. 31, 45. O autor denomina "Categoria a palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia." Mais adiante assevera: "Quando nós estabelecemos ou propomos uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos, estamos fixando um Conceito Operacional [...]."

² FERREIRA DE MELO, Osvaldo. *Tendências do Federalismo no Brasil*. Florianópolis: Lunardelli. 1998 p. 29.

³ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Editora Ática. 1986. p. 79.

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 80.

⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 80.

⁶ Conceito Operacional proposto por composição pelo autor da Dissertação.

Estado Contemporâneo – ordenamento jurídico surgido com a Constituição Mexicana de 1917, caracterizado pela consagração dos Direitos Individuais, inserindo como Direitos Fundamentais também os Direitos Sociais e/ou Direitos Coletivos, assegurada a efetiva realização desses Direitos ao estabelecer e disciplinar a intervenção do Estado nos domínios econômico e social⁷.

Federação – aliança indissolúvel de Estados, baseada em uma constituição, dando nascimento a um novo Estado, assegurada a autonomia dos integrantes, quanto a determinadas matérias.⁸

Sociedade – É a criadora e mantenedora do estado⁹.

União – É o resultado da aliança de Estados em uma Federação. Dá-se o nome de União ao conjunto federativo e o “Governo da União” ou “governo federal” é o governo desse conjunto.¹⁰

⁷ Conceito Operacional proposto por composição pelo autor da Dissertação com base em PASOLD, Cesar Luiz. *Função Social do Estado Contemporâneo*. 3ª Ed. Revista, atualizada e ampliada. Florianópolis: OAB/SC Editora co-edição Editora Diploma Legal, 2003. 128 p, especialmente página 57.

⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 80.

⁹ PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica*. Idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito, p. 201.

¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 80.

RESUMO

O objeto da Dissertação é a análise da convivência das duas esferas da Justiça Comum na Federação brasileira, apontando eventuais vantagens e desvantagens desta duplicidade. O objetivo geral balizador do presente trabalho é a apresentação de uma abordagem acerca da co-existência das duas esferas de Justiça antes referidas na Federação brasileira, considerando aspectos históricos, principiológicos e práticos. Relativamente à metodologia empregada é de se registrar que na Fase de Investigação foi utilizado o Método Indutivo. O resultado do estudo empreendido está apresentado em capítulos. O primeiro Capítulo serviu para verificar, na história da humanidade, a forma do surgimento do Estado federal, bem como as razões que levaram à sua adoção por inúmeros países. Em seguida, no segundo Capítulo se abordou a organização do Estado federal brasileiro, explorando-se suas características peculiares em relação às demais Federações, com o intuito de localizar as esferas da Justiça Comum Federal e Estadual dentro da estrutura do Poder Judiciário nacional. Finalmente, no terceiro Capítulo, encetando uma análise por um prisma menos teórico e mais técnico-prático, se tentou perscrutar os efeitos de tal convivência – Justiça Federal X Justiça Estadual – sobre os cidadãos jurisdicionados. Nesse desiderato foram analisados dados compilados acerca da estrutura histórica e atual de ambos os órgãos, bem como dados estatísticos de produção e custo de cada atividade. Ao final, contrariamente ao imaginado no Projeto de Pesquisa, concluiu-se pela indispensabilidade de tal duplicidade, notadamente em Estados organizados na forma Federal como o brasileiro.

Palavras-chave: Poder Judiciário. Justiça Federal e Justiça Estadual. Princípio Federativo.

ABSTRACT

This Master's degree thesis analyzes the relationship between two spheres of Justice in the Brazilian Federal State, pointing out the advantages and disadvantages of this duplicity. The general objective of this work is to introduce an approach to the coexistence of these two spheres of justice, considering their aspects related to history, principles and practice. In relation to the methodology, the inductive method was used during the research stage. The results of this study are divided into chapters. Chapter I reviews the way in which the Federal State emerged, and the factors that led to its adoption by many countries during the course of history. Chapter II addresses the organization of the Brazilian Federal State, exploring peculiar features in relation to other federations, with the aim of placing the spheres of Federal Justice and State Justice within the National Justice System. Finally, Chapter III initiates an analysis from a less theoretical and more theoretical-practical perspective, examining the effects of this relationship – Federal Justice vs. State Justice – on the jurisdictional citizens. The data compiled on current and historical structure of both spheres, as well as statistical data on production and cost of each activity, were analyzed. It was concluded that, contrary to the initial hypothesis of the research project, this duplicity is indispensable, especially in Federal States, like Brazil.

Key words: Judiciary Power. Federal Justice. Common Justice. Federative Principle.

SUMÁRIO

RESUMO	VIII
ABSTRACT.....	IX
INTRODUÇÃO	1
 CAPÍTULO 1	
ASPECTOS DESTACADOS DO ESTADO.....	5
1.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA	5
1.2 DOS SEUS FINS.....	20
1.3 A DIVISÃO DE PODERES	26
1.4 O ESTADO FEDERAL	33
1.4.1 Federalismo Dual	42
1.4.2 Federalismo de Cooperação.....	45
1.5 ENCERRANDO O CAPÍTULO	48
 CAPÍTULO 2	
A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E O PODER JUDICIÁRIO.....	50
2.1 RESENHA HISTÓRICA PRÉ-FEDERAÇÃO BRASILEIRA	51
2.2 A PRIMEIRA REPÚBLICA FEDERAL.....	58
2.3 A REVOLUÇÃO DE 30 E A FEDERAÇÃO NA 2ª REPÚBLICA.....	62
2.4 O ESTADO NOVO E A CARTA DE 1937	66
2.5 O ESTADO SOCIAL E O FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1946	69
2.6 A CONSTITUIÇÃO DE 1967 E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1/1969.....	71
2.7 O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	74

2.8 A FORMAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO	77
2.9 A COMPLEXA ESTRUTURA JUDICIÁRIA BRASILEIRA	82
2.9.1 O Supremo Tribunal Federal	83
2.9.2 O Conselho Nacional de Justiça	85
2.9.3 O Superior Tribunal de Justiça	87
2.9.4 Justiça do Trabalho	88
2.9.5 Tribunal e Juizes Eleitorais	89
2.9.6 Tribunais e Juizes Militares	90
2.9.7 Tribunais e Juizes dos Estados	90
2.9.8 Tribunais Regionais Federais e Juizes Federais.....	91
2.10 ENCERRANDO O CAPÍTULO	93

CAPÍTULO 3

A JUSTIÇA FERDERAL DE PRIMEIRO E SEGUNDO GRAUS NO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO	94
3.1 PRIMEIRO ARGUMENTO CONTRÁRIO: INEXISTÊNCIA DE JUSTIÇA MUNICIPAL	95
3.2 SEGUNDO ARGUMENTO CONTRÁRIO: INEXISTÊNCIA DE ESTRUTURA ATÉ 1966.....	99
3.3 TERCEIRO ARGUMENTO CONTRÁRIO: A ESTRUTURA DIMINUTA	102
3.4 QUARTO ARGUMENTO CONTRÁRIO: CONFLITOS DE COMPETÊNCIA.....	108
3.5 UM FORTE ARGUMENTO A FAVOR.....	117
3.6 ENCERRANDO O CAPÍTULO.....	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS	133

INTRODUÇÃO

A idéia da presente Pesquisa nasceu das dificuldades sentidas no desempenho da advocacia decorrentes da existência das duas espécies de Justiça Comum (Federal e Estadual) na estrutura judiciária brasileira e trazida ao ambiente acadêmico a partir do chamado¹² lançado pela Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Pesquisa da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Submetido a respectiva seleção, foi o subscritor desta Dissertação¹³ selecionado para o Curso de Pós-Graduação, *Stricto Sensu*, em Ciência Jurídica na Linha de Pesquisa Produção e Aplicação do Direito.

Entre os requisitos exigidos pela Instituição de Ensino na seleção encetada estava o Projeto de Pesquisa que, devidamente apresentado e aprovado, serviu de base para a presente Dissertação cujo objetivo institucional é a obtenção do Título de Mestre em Ciência Jurídica.

O objetivo¹⁴ geral balizador do presente trabalho é a apresentação de uma abordagem acerca da convivência das duas esferas de Justiça Comum (Federal e Estadual) na Federação brasileira, considerando aspectos históricos, principiológicos e práticos.

¹² UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI. Edital 005/ProPPEC/2006, de 28 de março de 2006.

¹³ Segundo PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica* – Idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito. p 170, “[...] Dissertação é o produto científico com o qual se conclui o Curso de Pós-Graduação *Stricto sensu* no nível de Mestrado.”

¹⁴ Para PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica* – Idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito, p. 238, objetivo é a “meta que se deseja alcançar como desiderato da Pesquisa Científica.”

Dado a esse ecletismo inseriu-se na abordagem, preambularmente ao trabalho, um rol de categorias¹⁵ com o intuito de facilitar a compreensão das idéias expostas.

Relativamente à metodologia empregada é de se registrar que na Fase de Investigação utilizou-se o Método Indutivo¹⁶, enquanto na Fase de Tratamento de Dados o Método foi o Cartesiano¹⁷. Da mesma forma que na Fase de Investigação, no Relatório da Pesquisa¹⁸, materializado nesta Dissertação, observou-se o Método Indutivo.

Com base em Pasold¹⁹, nas fases da pesquisa que levaram ao Relatório Final foram utilizadas as Técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica.

Nesse passo, com o foco no tema objeto desta Dissertação - a análise da convivência das duas esferas da Justiça Comum na Federação brasileira - e para bem empreender o estudo foi necessário estruturá-la em três capítulos.

O primeiro capítulo destina-se a perquirir, na história da humanidade, de que forma surgiu o Estado Federal, bem como as razões que levaram, mesmo nos dias atuais, a sua adoção por

¹⁵ “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.” PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica – Idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito*, p. 31.

¹⁶ Que, segundo PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica – Idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito*, p.104, vem a ser “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-los de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”.

¹⁷ Para PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica – Idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito*, p. 237, o Método Cartesiano consubstancia-se na “[...] base lógico-comportamental proposta por Descartes, muito apropriada para a fase de Tratamento dos Dados Colhidos, e que pode ser sintetizada em quatro regras: 1. duvidar; 2. decompor; 3. ordenar; 4. classificar e revisar.”

¹⁸ PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica – Idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito*, p. 102.

¹⁹ PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica – Idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito*, p. 29, 43, 59, 129.

inúmeros países. Neste capítulo aborda-se ainda as nuances do desenvolvimento do Federalismo, desde a sua criação até os dias de hoje, passando do Federalismo Dual até o de Cooperação.

No segundo Capítulo, discorre-se sobre a organização do Estado Federal brasileiro, explorando suas características peculiares em relação às demais Federações e, bem assim, tentando localizar as esferas da Justiça Comum Federal e Estadual dentro da estrutura do Poder Judiciário nacional. Para tanto, além das questões constitucionais que norteiam o assunto, busca-se, por meio de uma resenha histórica, identificar as justificativas para a existência das atuais estruturas em comento, fazendo, inclusive, uma visita panorâmica dos aspectos da Federação brasileira norteadas pelas Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

Finalmente, no terceiro capítulo, agora concebendo uma forma de análise por um prisma menos teórico e mais técnico-prático, caminha-se no sentido de perscrutar os efeitos de tal convivência – Justiça Federal X Justiça Estadual – sobre os cidadãos jurisdicionados. Nesse desiderato são analisados dados compilados acerca da estrutura histórica e atual de ambos os órgãos, bem como dados estatísticos de produção e custos de cada atividade. Cabe registrar, ainda, que serão alvo de pesquisa e análise as questões relativas aos reflexos sobre processo e procedimento, notadamente aqueles resultantes de conflitos de competência surgidos da realidade *sub examem*, não sem antes verificar a necessidade de tais estruturas em países organizados na forma de Federação, como o brasileiro.

Por derradeiro, no capítulo reservado às Considerações Finais²⁰, o pesquisador, autor deste Relatório de Pesquisa, apresenta a sua interpretação acerca dos argumentos compilados.

²⁰ PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica – Idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito*, p. 230. No dizer do autor é a “síntese pessoal e interpretada dos argumentos disseminados no corpo do Relatório de Pesquisa Científica [...]”.

CAPÍTULO 1

ASPECTOS DESTACADOS DO ESTADO

O tema central deste trabalho, o Poder Judiciário (juntamente com a forma Federal de Estado), para uma melhor compreensão, necessita estar situado em um ambiente político-jurídico, pois, se assim não fosse, não haveria razão para a sua existência²¹. Afinal, é lá que o Direito alcança o seu objetivo²², ao menos nos conflitos a ele submetidos.

Para esse desiderato, o capítulo que se inicia abordará a origem e a formação do Estado, justo para possibilitar uma visão mais clara das razões que levaram ao seu surgimento e também discorrerá brevemente sobre as várias formas de Estado encontradas na história da humanidade. Tudo isso com o objetivo de, ao final, verificar²³ a harmonia existencial da forma de Estado Federal com a divisão da Justiça Comum Estadual e Federal.

1.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

²¹ Parafraseando FERREIRA DE MELO, Osvaldo. *Fundamentos da Política Jurídica*, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1994. p. 15-16, é de se registrar que “Afinal é a vida humana, com as suas surpreendentes manifestações, o objeto de investigação de toda teoria sócio-cultural.”

²² ROSS, Alf. *Direito e Justiça*, 1. ed. 1. Reimpressão. Bauru-SP: Edipro, 2003. p. 375, estabelece o objetivo do Direito: “aperfeiçoar a idéia de justiça a ele inerente.”

²³ Verificação esta, inspirada na inquietação manifestada por FERREIRA DE MELO. Osvaldo. *Fundamentos da Política Jurídica*, p. 17, nos seguintes termos: “Em verdade o grau de autonomia que ganham as sociedades contemporâneas e a avançada experiência universal com as práticas democráticas e pluralistas não mais admitem a vigência de um direito positivo que seja impermeável às mudanças culturais e às conquistas sociais [...]”

Com o fito de atingir o objetivo colimado optou-se por uma rápida abordagem acerca do surgimento e formação do Estado nas várias fases da história²⁴ da humanidade²⁵, uma vez que é aquele ente que garante a existência e o funcionamento da função estatal antes referida.

Dallari²⁶ afirma que, pelo prisma da época de sua criação, três teorias são relevantes: a) Sociedade e Estado existiram sempre; b) a Sociedade existiu antes do Estado, até que este foi constituído; e c) só podem ser consideradas Estado as Sociedades políticas que preencherem determinadas características (eliminada qualquer forma de organização sem o componente da soberania – século XVII).

Assim, a primeira teoria sustenta que Sociedade e Estado são contemporâneos de nascimento, pois o homem desde que se libertou da existência bestial²⁷ sempre esteve integrado a uma organização social que, a seu turno, determinava-lhe o comportamento, porque dotada de poder.

²⁴ HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*, São Paulo: Mestre Jou, 1968. p. 157, não vê valor neste tipo de retrospectiva e sustenta que “Para compreender o que chegou a ser o Estado atual não é necessário, conforme já se disse anteriormente (p. 48) acompanhar os seus ‘predecessores’ até os tempos remotos, quando não até a época primitiva da humanidade. Sempre que se intentou fazer tal coisa, desatendeu-se, em geral, àquilo que interessa principalmente ao nosso objetivo: a consciência histórica de que o Estado, como nome e como realidade, é algo, do ponto de vista histórico, absolutamente peculiar e que, nesta sua moderna individualidade, não pode ser trasladado aos tempos passados.”

²⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 51-52, alerta que “[...] é certo que o nome *Estado*, indicando uma sociedade política, só aparece no século XVI, e este é um dos argumentos para alguns autores, que não admitem a existência do Estado antes do século XVII.[...] A maioria dos autores, no entanto, admitindo que a sociedade ora denominada Estado é, na sua essência, igual à que existiu anteriormente, embora com nomes diversos, dá essa designação a *todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência de seus membros*” (grifos no original).

²⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 52.

²⁷ ENGELS, Friederich, *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, 17. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 22. Neste período, segundo o autor: “Os homens permaneciam, ainda, nos bosques tropicais ou subtropicais e viviam, pelo menos parcialmente, nas árvores; [...]. Os frutos, as nozes e as raízes serviam de alimento; o principal progresso desse período é a formação da linguagem artificial.”

A segunda teoria defende que a Sociedade humana existiu inicialmente sem o Estado e que este só surgiu com o passar do tempo como forma de atender às necessidades do grupo social. Difere, portanto, da primeira, que pregava o nascimento concomitante de ambos. Esta teoria, segundo Dallari²⁸, é a corrente dominante²⁹.

Para os que perfilham a terceira corrente, só é admissível a existência do ente Estado quando preenchidos certos requisitos. Esses requisitos variam de autor para autor, ora incluindo, ora excluindo algum de seus elementos. Há inclusive quem, como Karl Schmidt, citado por Dallari³⁰, apregoe a necessidade da idéia de soberania, que só surge no século XVII.

No mesmo sentido, Morbidelli, Pegoraro, Reposo e Volpi³¹ registram que: “A data convencional a qual o mundo ocidental reconhece a formação da organização política chamada Estado é 1648, ano da paz de Westfalia”³² (tradução nossa).

Dessa afirmação Pinto Ferreira³³ discorda frontalmente, ao defender que “Há, na organização igualitária dos povos naturais, uma unidade territorial política cristalizada na forma tribal, e nesta organização tribal já existe de fato uma soberania difusa”. Ou seja,

²⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*, p. 52.

²⁹ Hobbes, Rousseau e Locke partem da premissa do agrupamento humano no “estado de natureza” precedentemente ao nascimento do Estado. Come se verá adiante, diferem quanto ao tipo de relacionamento humano neste estado. Hobbes o vê como estado de guerra; Rousseau como estado de felicidade plena e Locke, num meio termo entre os outros, como estado de paz em virtude do uso da razão.

³⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*, p. 53.

³¹ MORBIDELLI, Giuseppe; PEGORARO, Lucio; REPOSO, Antônio; VOLPI, Mamo. *Diritto Costituzionale italiano e comparato*. 2. ed. accresciuta e integrata. Rastignano (Bologna): Monduzzi Editori: 1995. p. 9.

³² “La data convenzionali alla quale nel mondo occidentale si fa risalire l’organizzazione política chiamata “Stato” é il 1648, anno della pacce di Westfalia.”

³³ PINTO FERREIRA, Luiz. *Teoria Geral do Estado*, 3.ed. rev., ampl. e atualizada. 1º volume. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 152.

para o autor, a idéia de soberania carrega uma conotação de “consciência coletiva”, inerente ao local em que se fixam os povos (externa) e do exercício da liderança, presente na mais incipiente organização tribal (interna)³⁴.

Abordadas as três correntes acerca da época do surgimento, impende agora mencionar o que Pedro Calmon, citado por Pasold³⁵, chama de “motivos determinantes do aparecimento do Estado”, aventando três possibilidades, a saber:

- 1ª- O Estado é divino porque se origina do sobrenatural;
- 2ª- O Estado é humano porque provém da Lei e, portanto, da razão;
- 3ª- O Estado é social, desde que deriva da História e, conseqüentemente, da evolução.

Sobre os mesmos “motivos determinantes” ou causas do aparecimento do Estado, que acabam por contemplar as mesmas teorias, porém agrupadas de forma diferente, Dallari³⁶ arrola dois grandes grupos: a formação originária e a formação derivada. Esta última, muito mais simples e próxima da adotada nos dias atuais, mormente porque ocorre quando um Estado se forma a partir de outro(s) preexistente(s), por seu desmembramento ou união.

Quanto à forma originária motivadora do surgimento do Estado, de plano é de se reconhecer haver controvérsia acerca das razões que levaram o homem, desde a sua primitiva existência, a

³⁴ PINTO FERREIRA, Luiz. *Teoria Geral do Estado*, p. 152: “A soberania é, por isso mesmo, uma expressão de ‘consciência coletiva’, da ‘consciência grupal’, que tem uma realidade ontológica, criadora dos fatos sociais. É medida que, com a passagem da organização igualitária à organização senhorial, se estratifica a sociedade em grupos, camadas e classes diferentes dotadas de poder, a soberania, difusa na própria organização tribal, se vai individualizando de maneira permanente em órgãos específicos

³⁵ PASOLD, Cesar Luiz. *Concepção para o Estado Contemporâneo: Síntese de uma Proposta*, p.34. In: CADEMARTORI, Luiz Henrique U. *Temas de Política e Direito Constitucional Contemporâneos*. Florianópolis: Momento Atual, 2004. p. 34.

³⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 53-59.

viver em Sociedade. Há quem afirme que a Sociedade decorre do instinto associativista, natural do ser humano; outros entendem ser fruto de vontade. Entre os que têm as características da primeira corrente, chamada naturalista, pode-se incluir Aristóteles, conforme se depreende de sua afirmação: “[...] o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade³⁷” (*zoon politikón*) Também, Cícero, segundo o escólio de Dallari³⁸, no século I a.C. já asseverara ser inata a sociabilidade humana.

Assim, ainda entre aqueles que afirmam que o Estado forma-se naturalmente, é importante mencionar quatro principais argumentos: a) a origem familiar; b) a origem em atos de força, de violência ou de conquista; c) origem em causas econômicas; e d) origem no desenvolvimento interno da Sociedade.

Para a doutrina baseada na causa originária-natural-familiar, por alguns denominada patriarcal, o Estado se origina da família³⁹ e, por isso mesmo, o poder público estatal encontra justificação na autoridade social do chefe familiar. Vale dizer, neste ponto a Sociedade originadora do Estado já estaria composta por inúmeras famílias e não apenas por uma só. Seus detratores⁴⁰ sustentam que aqueles que a defendem confundem a origem da humanidade com a origem do Estado⁴¹.

³⁷ ARISTÓTELES. *A Política*, Tradução de Nestor Silveira Chaves. 15. ed. Rio de Janeiro: Ediouro. 1988. p. 13.

³⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 10.

³⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*, Porto Alegre: L&PM, 2008. p. 24 enfatiza: “Portanto, a família é, se quiserem, o primeiro modelo das sociedades políticas [...]”.

⁴⁰ KELSEN, Hans. *Teoría General Del Estado*, Traducción por Luis Legaz Lacambra. Barcelona: Labor, 1934. p. 31. A origem familiar, aliás, não só é refutada, mas desdenhada por Kelsen, segundo se infere deste excerto: “La muy antigua teoría, modernamente resuscitada em ciertos médios científicos, según la cual el Estado procede de la familia, redúcese, de primera intención, a uma hipótese modesta [...]. Esta teoría no encuentra sus fundamentos tanto em la experiência histórica como em la reflexión reconstrutiva.”

⁴¹ ACCIOLI, Wilson. *Teoria Geral do Estado*, Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 173.

No que tange à formação decorrente de atos de força (violência), seus defensores vêem a Sociedade política como produto da luta pela vida, em que os mais aptos vencem e acabam por impor a sua vontade sobre os vencidos. O mais digno representante deste entendimento foi Jean Bodin⁴².

O argumento da origem do ente estatal em causas econômicas tem como principais defensores Marx e Engels. O raciocínio desenvolvido é que o Estado seria formado para que seus integrantes se aproveitassem mutuamente da divisão e especialização do trabalho, mas que acabaria por gerar uma acumulação de riqueza por determinada classe. Por essa razão, o Estado deveria ser eliminado, não sem antes passar por uma fase intermediária da ditadura do proletariado, como bem asseverou Brandão⁴³, ao interpretar tais autores.

Bobbio⁴⁴, por sua vez, explicando o pensamento de Marx e Engels, declara que:

O Estado nasceu da divisão da sociedade em classes contrapostas por efeito da divisão do trabalho, com o objetivo de consentir o domínio da classe que está em cima, sobre a classe que está em baixo; quando, em seguida à conquista do poder por parte da classe universal (a ditadura do proletariado), desaparecer a sociedade dividida em classes, desaparecerá também a necessidade do Estado.

⁴² BRANDÃO, Paulo de Tarso. *Ação Civil Pública*, Florianópolis: Obra Jurídica, 1996. p. 17. Para este autor Bodin defende que “[...] o Estado é um governo embasado nas leis da natureza, e o soberano está subordinado somente a estas leis, mas é o próprio soberano que decide sobre o que deve ser aceito como lei superior.”

⁴³ Brandão, Paulo de Tarso. *Ação Civil Pública*, p. 24.

⁴⁴ BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*. Para uma teoria geral da política. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 131.

Por fim, a teoria que atribui a origem do Estado ao desenvolvimento interno da Sociedade pondera que as Sociedades ainda pouco desenvolvidas prescindem da existência do ente estatal. Este só se torna necessário a partir do momento em que a Sociedade se desenvolve. Exclui-se, portanto, além das causas externas, eventuais interesses individuais ou mesmo de grupos. Para Dallari⁴⁵, o mais notável defensor deste argumento é Robert Lowie.

Como representante dos contratualistas, a outra corrente, impende nominar Hobbes⁴⁶, Locke Rousseau⁴⁷ (os expoentes). Para eles, a origem da organização social é volitiva (contratual) e não intuitiva do homem. Assim, não foram os acontecimentos naturais que levaram o homem a formar o Estado, mas o uso da inteligência e da capacidade de entabular pactos.

Quem primeiro, entre os pensadores modernos, dissertou sobre o contratualismo foi Hobbes, ao lançar “Leviatã ou a Matéria, Forma e Poder de uma Comunidade Eclesiástica e Civil”, em 1651, obra em que enumera as três causas principais que levam o homem a viver em guerra permanente, estando ele no estado de natureza: 1º) a competição, que impele a cada um o ataque mútuo para alcançar algum objetivo; 2º) a desconfiança, que os leva a guerrear

⁴⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 56.

⁴⁶ Para Hobbes, a única forma de conter o ímpeto egoísta e belicoso do homem é por meio da criação de um aparato organizacional, o Estado, a quem chamou de ‘Leviatã’ (designação de um monstro mitológico que habitava a região ribeirinha do Nilo e devorava seus habitantes, assim como o Estado faz com seus integrantes).

⁴⁷ Embora os dois primeiros autores concordem com a afirmação que o homem vivera num estágio inicial selvagem (estado de natureza) antes do pacto que lhes levou a vida em sociedade, divergem quanto ao seu ânimo. Rousseau prega o estado natural pacífico do homem, enquanto Hobbes o vê como o seu próprio algoz, um ser anti-social em constante conflito (*homo homini lúpus*). Para Locke a paz é relativa.

para garantir a própria segurança; 3º) a glória, que os faz recorrer à força para garantir o reconhecimento de seus pares⁴⁸.

Por esses motivos e ante a ausência de um poder que controlasse a todos, os homens permaneceriam em estado constante de beligerância (*Bellum omnium contra omnes*). Alerta-se que “a guerra não consiste apenas na batalha, ou no ato de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida”.⁴⁹

Como conseqüência do aludido estado de beligerância, um pacto (contrato) seria então firmado, objetivando estabelecer a paz. Todavia, este contrato deveria ter um garantidor para a permanência do estado de paz com poder suficiente de gerar temor de graves efeitos para os recalcitrantes, ou como observa Accioli⁵⁰, “uma força maior do que o irreprimível desejo que os homens terão para quebrá-lo”.

Outro dos proeminentes a manifestar-se acerca do assunto foi Locke, porém dissentindo de Hobbes em relação ao estado de natureza do homem, pois para aquele, neste estado o homem vive em total liberdade e em perfeita harmonia com os seus semelhantes, assim como, muito antes, já dissera Aristóteles.

Porém, nessas condições, o homem não tem como garantir o direito de propriedade, razão pela qual abre mão do estado de total liberdade e natureza e, por meio de um pacto, resolve constituir uma comunidade ou governo. Estavam assim, ao mesmo

⁴⁸ HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Martin Claret, 2007. p. 97.

⁴⁹ HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. p. 98.

⁵⁰ ACCIOLI, Wilson. *Teoria Geral do Estado*, p. 149.

tempo, lançadas as bases do pensamento liberal dos séculos XVII e XVIII e do próprio pacto social.

Posterior a Hobbes e Locke, porém não menos importante, Rousseau sustenta a perfeição do homem no estado de natureza, atribuindo-lhe a utilização do livre-arbítrio, até que surge a propriedade, que passa a lhe apresentar restrições. A solução é a criação de uma forma de associação, por meio de um contrato, com o concurso das forças de todos os associados para superar os obstáculos.

As cláusulas desse contrato impõem a alienação total de cada associado de todos os seus direitos para toda comunidade, mesmo porque, dando-se a todos não se perde nada e como não há um associado sobre o qual não se adquira o mesmo direito que se cede, ganha-se o somatório de todos os outros e mais a força da coesão para conservar o que se tem⁵¹.

O ponto nuclear da teoria de Rousseau é, entretanto, a idéia de “vontade geral”⁵², distinta do somatório de todas as vontades, caracterizando-a como aquela resultante dos interesses maiores e generalizados⁵³.

Accioli⁵⁴ expressa a idéia da seguinte forma:

A vontade geral, assim concebida por Rousseau, corresponderia talvez – buscando-se uma similitude capaz

⁵¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*, p. 32-35.

⁵² BRANDÃO, Paulo de Tarso. *Ação civil Pública*, p. 22, registra que, para Rousseau, “A vontade geral é que dirige as forças do Estado para a realização de seus fins. Entre estes fins está o bem comum, ou seja, a defesa dos bens e das pessoas dos associados.”

⁵³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*, p. 115: “Quando vários homens reunidos consideram-se como um só corpo, eles têm uma única vontade, relacionada à preservação comum e ao bem-estar geral. Então, todos os meios do Estado são vigorosos e simples, suas máximas são claras e luminosas, não há interesses confusos, contraditórios, o bem comum mostra-se em toda parte com evidência e requer apenas o bom senso para ser percebido.”

⁵⁴ ACCIOLI, Wilson. *Teoria Geral do Estado*, p. 166.

de aplainar as possíveis diferenças semânticas – à idéia de bem comum, que o homem em sociedade forceja por alcançar, e que constituiria, em última análise, o objetivo supremo de todo Estado.

Para o presente estudo, não importa se a causa do Estado é derivada ou originária e, se originária, é contratual ou natural, e, ainda, se natural é familiar, econômica, da força ou do desenvolvimento interno. Basta apenas considerar que a busca do homem pela vida em Sociedade decorreu do fato de vislumbrar que assim lograria alcançar seus objetivos com muito mais facilidade e que despenderia menos esforços para mantê-los⁵⁵.

Com esse desiderato é que, no decorrer de sua caminhada histórica, a humanidade organizada socialmente experimentou várias formas de composição estatal, decorrentes sobretudo de questões geográficas, culturais e tecnológicas. Portanto, não há uma origem comum ou mesmo uma razão única, mas um somatório de fatores internos e externos que culminaram na formação do Estado.

As Cidades-Estado gregas, comumente citadas como os primórdios da história universal, que em verdade ficaram geograficamente localizadas e circunscritas às margens do Mar Mediterrâneo⁵⁶, forneceram os primeiros registros de organizações

⁵⁵ Oportunas, neste contexto, as palavras de SUNFELD. Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*, p. 19, para quem [...] os seres humanos não vivem sós. Buscam sempre, por diversos modos, estabelecer relações as mais variadas com seus semelhantes: comunicam-se, trocam bens, unem esforços em atividades comuns, compartilham os espaços. A vida impõe, portanto, a formação de grupos sociais.”

⁵⁶ GUARINELLO. Norberto Luiz. Cidades-Estado na Antigüidade Clássica. In: PINSKI, Jaime; PINSKI, Carla B. *História da Cidadania*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 30. Neste sentido afirma que: “É preciso enfatizar esse ponto, pois temos a tendência, desde os bancos escolares, de pensar a História Antiga como parte essencial da história do mundo, como uma de suas etapas em direção ao presente. Trata-se, contudo, de um efeito ilusionista produzido pela necessidade que a Europa sentiu, sobretudo a partir do século XIX, de definir o Ocidente em sua relação com o resto do mundo, traçando suas origens na tradição literária do mundo greco-romano e projetando-

políticas que mais se assemelham aos Estados tal qual hoje se conhece, inobstante as críticas à democracia grega, que possuía um terço de sua população composta por escravos⁵⁷.

Dada a baixa densidade populacional da época, os cidadãos gregos exercitavam uma participação efetiva nos negócios do Estado, do qual não eram considerados súditos, mas seus agentes. Acreditavam que somente no Estado poderiam aperfeiçoar-se e encontrar a satisfação plena.

O Estado romano incorporou muito do grego, diferenciando-se, no entanto, pela ênfase ao Direito (em que o Estado é sua fonte geradora) e pela distinção Estado/indivíduo. Passou da *civitas* ao *imperium* num raro processo de conquistas territoriais, fato que proporcionou melhor divulgação de seu prodigioso sistema legal, que contava, inclusive, com um governo composto por três elementos: monárquico (representado pelos côsules); aristocrático (Senado) e democrático (assembléias populares).

Fustel de Coulanges, com algum desencanto resume o que era o Estado romano em sua fase inicial:

[...] onde a religião dominava a vida privada e a pública; onde o Estado era uma comunidade religiosa, o rei um pontífice, o magistrado um sacerdote, a lei uma fórmula santa; onde o patriotismo era a piedade; o exílio, a excomunhão; onde o homem era sujeito ao Estado pela alma, pelo corpo, pelos seus bens; onde o ódio era obrigatório contra o estrangeiro; onde a noção do Direito,

a, no presente, como berço da civilização humana. É uma armadilha ideológica difícil de evitar, mas que rejeitamos conscientemente neste texto.”

⁵⁷ GUARINELLO. Norberto Luiz. *Cidades-Estado na Antigüidade Clássica*, p. 34.

do dever, da Justiça e da afeição terminava nos limites da cidade.⁵⁸

O gigantismo e a complexidade alcançados pelo Império Romano não impediram o seu desmoronamento. O seu esfacelamento, no entanto, não foi alvissareiro para o aperfeiçoamento de teorias e sistemas acerca da organização do Estado. Muito pelo contrário, os primeiros séculos da Era Medieval foram dominados pela convulsão social e política, com a força açambarcando tudo e todos, representada agora pelos príncipes feudais, verdadeiros chefes militares, pouco interessados em outra forma de organização social, senão naquela em que detinham o monopólio do poder⁵⁹.

Como fato relevante desse período, cumpre registrar o surgimento da Igreja e, como corolário, o nascimento da luta entre o poder temporal e o poder espiritual. Embora pregassem exercitar seus poderes em reinos diferentes (Céu/Terra), buscavam influenciarse mutuamente, o que gerou, em certos momentos, graves conflitos.

Nesse passo, não se experimentara, até então, uma concepção de Estado nos termos que se tem hoje, mas apenas um arremedo deste, da mesma forma que a separação de Poderes; muito embora em determinados locais fosse possível observar a existência de participação popular, de Senado e de magistrados,

⁵⁸ FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A cidade antiga*. Estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma, Tradução Jean Melville. 1.ed. São Paulo: Martin Claret, 2004.p. 156.

⁵⁹ CRUZ. Paulo Márcio. *Fundamentos do Direito Constitucional*, 2. ed. 4. tiragem. Curitiba: Juruá. 2006. p. 48. Nesse sentido, afirma que: “A evolução histórica definiu o poder do Estado como um adjetivo que pretendeu resumir suas capacidades essenciais: o poder do Estado [*in casu*, do príncipe] seria um poder soberano. A idéia de poder soberano, no sentido de poder supremo e irresistível desenvolveu-se historicamente na medida em que um dos poderes medievais, o do Rei, cresceu com a idéia do absolutismo, assumindo funções públicas em caráter de exclusividade, como a administração da justiça, emissão de moeda, manutenção de forças armadas, entre outras, o que o situava acima das demais instâncias de poder e organizações.”

sem, no entanto, haver, até este momento, separação entre Estado⁶⁰ e Religião⁶¹.

Avançando pela Idade Média, por volta do século VI, observa-se a produção dos primeiros ensaios jurídicos da Era Medieval, gerados nos mosteiros e conventos mais recônditos da Europa. Só a partir do século IX é que se intensifica a produção intelectual que culmina com o aparecimento de autores célebres como S. Tomás de Aquino, entre outros igualmente brilhantes.

Nesse momento da história, a supremacia do Direito Natural⁶² é inconteste, notadamente por sua origem divina, sendo de observância obrigatória de todas as pessoas e órgãos dirigentes. Também tem seu espaço o Direito Positivo⁶³, produzido em consonância com o Direito Natural e utilizado, por princípio, em benefício do bem comum, obrigando, inclusive, aos chefes políticos (príncipes).

Mais alguns séculos adiante começaram a espocar diplomas legais em que governantes obrigavam-se a respeitar certo número de direitos e interesses de determinada classe social ou econômica.

⁶⁰“No Brasil, a separação entre a Igreja e o Estado foi efetivada em 7 de janeiro de 1890, pelo Decreto nº 119-A, e constitucionalmente consagrada desde a Constituição de 1891. Até 1890, o catolicismo era a religião oficial do Estado e as demais religiões eram proibidas, em decorrência da norma do art. 5º da Constituição de 1824. O catolicismo era subvencionado pelo Estado e gozava de enormes privilégios.” Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2320>> Acesso em 18.02.2008.

⁶¹ ARENDT, Hannah. *Da Revolução*, São Paulo: Ática, 1988. p. 29. Segundo observação da autora: "Maquiavel foi o primeiro a visualizar a ascensão de um domínio puramente secular, cujas leis e postulados de ação eram independentes dos ensinamentos da Igreja, em particular, e, em geral, dos padrões morais, transcendendo 'a esfera dos assuntos humanos'".

⁶² ABBAGNANO. Nicola, *Dicionário de Filosofia*, 5.ed. Revisão da tradução e tradução dos novos textos de Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes. 2007. p. 328, oferece um Conceito Operacional: "Como, segundo os estóicos (aos quais se deve a primeira formulação dessa doutrina), a participação dos seres vivos na ordem universal se dá por meio de instintos, nos animais, e por meio da razão, nos homens (DIOG. L., VII, 85-7), o D. de natureza é às vezes interpretado como instinto e às vezes como razão ou inclinação racional. Mas, em todos os casos, é entendido como participação na ordem universal que é Deus mesmo ou vem de Deus."

⁶³ ABBAGNANO. Nicola, *Dicionário de Filosofia*, p. 328, também apresenta um Conceito Operacional: "conjunto dos D. que as várias sociedades humanas reconhecem".

Foi o que aconteceu com Henrique I, em 1100, que outorgou a "Pequena Carta, para se manter no poder usurpado", não sem antes se comprometer "a respeitar as leis de Eduardo, o Confessor, a abolir os maus costumes, a não deixar vagos os benefícios eclesiásticos e a não lançar mais impostos feudais irregulares"⁶⁴ Outras vezes o governante teve de ceder aos pleitos de movimentos sociais consistentes, como aconteceu com João Sem-Terra, ao assinar a Magna Charta⁶⁵ em 1215, época em que se vislumbraram, como é sabido, as primeiras previsões de direitos individuais, bem como aqueles que atendiam aos interesses do baronato ou do bispado, cada vez mais poderosos. Estes, em alguns casos, fazendo frente ao próprio rei (príncipe).

Tais medidas começavam a lançar a semente para o surgimento de um dos elementos constituidores do Estado: o povo⁶⁶, afinal, somente protegido por alguns direitos é que o espírito de integração, indispensável para a formação deste tipo de sentimento, nasce nas pessoas.

Já se vivia no século XV⁶⁷ quando o Absolutismo Político se impôs, juntamente com seu aparato burocrático, substituindo o modelo até então vigente. Não tardaram as publicações em que se pregava a organização social e política sob um novo organismo

⁶⁴ JACQUES. Paulino, *Curso de Direito Constitucional*, 8.ed. Rio de Janeiro: Forense. 1977. p. 23.

⁶⁵ Tais concessões decorrem muito mais de sua fraqueza em virtude da derrota sofrida para Felipe Augusto, rei da França, na Batalha em que perdeu quase todas as possessões na França, do que qualquer atitude altruísta.

⁶⁶ ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. "Povo: Comunidade humana caracterizada pela vontade dos indivíduos que a compõem de viver sob a mesma ordenação jurídica."

⁶⁷ MORBIDELLI, Giuseppe; PEGORARO, Lucio; REPOSO, Antônio; VOLPI, Mamo. *Dirito Constituzioanle e comparato*, p. 351, propõe uma data para o nascimento do Estado Absolutista: "É dalla seconda metà del XIV secolo che si pongono le premesse per la nascita dello Stato assoluto, che costituisce storicamente la prima forma si Stato, in quanto si identifica com la nascita dello Stato-nazione."

chamado Estado⁶⁸. O terreno social tornara-se propício para rupturas e movimentos de mudanças radicais, resultando na Revolução de 1789 que, como um rastilho de pólvora, rapidamente assolou toda a Europa, ultrapassando, inclusive, fronteiras além-mar.

Ainda sob a influência dessa nova forma de organização política, o Absolutismo⁶⁹, (onde há quem ateste que esta forma de Estado nem sempre ofereceu poder absoluto ao mandatário - rei)⁷⁰, o Estado Moderno se estabelece como resultado da necessidade de os príncipes refrearem o poderio dos senhores feudais e da Igreja, além da urgência de a burguesia emergente alcançar mais poder⁷¹. Foram esses novos atores sociais, com respectivos interesses, que proporcionaram o nascimento do Estado Moderno.

Nessa linha de raciocínio, Olivo⁷² afirma que “Maquiavel, entretanto, estabeleceu a primeira separação efetiva entre a Igreja e o Governo, fornecendo as bases para a construção do Estado Moderno”.

⁶⁸ CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do Direito Constitucional*, p. 40. Segundo o autor: “A palavra ‘Estado’ para designar unidades políticas independentes, como está consagrado no livro O Príncipe de Nicolau Maquiavel, editado em 1513, se generaliza a partir dos Tratados de Westfalia.”

⁶⁹ ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. “Absolutismo: Termo cunhado na primeira metade do século XVIII para indicar toda doutrina que defenda o “poder absoluto” ou a “soberania absoluta” do Estado.

⁷⁰ ANDERSON, Perry. *Linhagens do Estado Absolutista*. Tradução de João Roberto Martins Filho *et al.* São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 48-50. Atribui impropriedade a utilização do termo para as monarquias dos Estados modernos, eis que “nenhuma monarquia ocidental gozara jamais de poder absoluto sobre seus súditos, no sentido de um despotismo sem entraves. Todas eram limitadas, mesmo no máximo de suas prerrogativas, pelo complexo de concepções denominado direito “divino” ou “natural”.

⁷¹ CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do Direito Constitucional*, p. 41. Nesse sentido afirma o autor que “[...] frente a tal situação, o Estado que se consolida no século XVII, e que em alguns aspectos responde pelo seu conceito atual, aparece quando a comunidade política se define fundamentalmente, em função da sujeição comum a um poder político, que exerce sua autoridade em um determinado âmbito e sobre todos aqueles que se situem nele, fosse qual fosse, a sua condição pessoal.

⁷² OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. *A reglobalização do Estado e da sociedade em rede na era do acesso*, 1.ed. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2004. p. 39.

Portanto, mesmo nos momentos em que a motivação da organização de um ente jurídico detentor do poder político não representava a vontade da maioria, significava, ao menos, que sua formação correspondia à conjugação dos interesses de um grupo, classe ou casta para alcançar os desideratos estabelecidos⁷³.

1.2 DOS SEUS FINS

Nos Estados Modernos, dada a própria inspiração doutrinária que levou ao seu surgimento, a distribuição das funções de Estado⁷⁴ em mãos distintas, sempre esteve em destaque. Era, na verdade, um pensamento oriundo de Aristóteles⁷⁵, aperfeiçoado pelo Barão de Montesquieu, que sistematicamente desenvolveu a doutrina da separação de poderes⁷⁶, sem outra intenção, senão a de garantir que o Estado, necessariamente dirigido por uma pessoa ou um pequeno número delas, não se desvirtuasse, mas derivasse de sua

⁷³ BRANDÃO, Paulo de Tarso. *Ação Civil Pública*, p. 17, sobre Maquiavel, nesse contexto, afirma que: “Fica claro em sua obra que o Estado não tem qualquer identificação com o povo (com a Sociedade), uma vez que o Principado ou a República são frutos da força de conquista ou da necessidade de segurança de cada indivíduo. A nota primordial do Estado, portanto, é a dominação sobre os homens.”

⁷⁴ Para MICHEL, Temmer. *Elementos de Direito Constitucional*, 19. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 118, “[...] equivocam-se os que utilizam a expressão ‘tripliçãõ dos poderes’. É que o poder é uma unidade [...] é atributo do Estado [...]. A distinçãõ é entre órgãos desempenhantes de funções.

⁷⁵ ARISTÓTELES. *A Política*, p. 64. Embora sem a utilização das terminologias de hoje, o autor já alertava para a necessidade de divisãõ das funções ao afirmar: “Porque o soberano não é um juiz, um senador, ou um membro da assembléia, mas o tribunal, o senado e o povo. Cada indivíduo não é mais que uma parte desses três corpos; entendo por uma parte cada senador, cada cidadão, cada juiz.”

⁷⁶ Nas palavras de MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. *O Espírito das Leis*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.p. 166: “Em cada Estado há três espécies de poderes: o Legislativo; o Executivo das coisas que dependem do Direito das Gentes; e o Executivo das que dependem do Direito Civil.”

trajetória na busca do seu escopo: “síntese dos fins individuais”⁷⁷, ou em palavras mais usuais, do bem comum.

É importante perquirir, neste ponto da pesquisa, acerca da finalidade do Estado, ainda que sem a necessidade de abordar, de forma pormenorizada, todas as correntes que adentram a matéria.

Segundo entendimento manifestado por Dallari⁷⁸, juntamente com a soberania, o território e o povo, a finalidade é uma das “quatro notas características” que conduzem a um conceito de Estado.

Assim, é forçoso buscar inicialmente a conceituação de Estado, não obstante ter-se verificado na sua abordagem histórica, as constantes mudanças de paradigmas experimentadas pelas mais diversas formas de organização social, o que levou, inclusive a relevar eventuais imprecisões dos conceitos clássicos.

Considere-se, assim, que a palavra Estado, na acepção corrente é bastante atual⁷⁹. Afinal, como visto anteriormente, os gregos possuíam Estados que não ultrapassavam os limites das cidades, usando como referência o termo *polis* (cidade). Os romanos, por sua vez, utilizavam-se de *civitas* e *respublica*. A propósito, *status* em latim significa condição e quando agregada à palavra *reipublicae* designava a coisa pública, os negócios do Estado. Posteriormente, na Idade Média, os escritores da época suprimiram o segundo termo, mantendo apenas *status*.

⁷⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 104.

⁷⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 72.

⁷⁹ PINTO FERREIRA, Luiz. *Teoria Geral do Estado*, p. 96 alerta que: “É bem de ver assim que a expressão Estado já vem de longa data, porém o seu sentido moderno, é de uso recente.”

Dallari⁸⁰ alerta para a dificuldade de uma conceituação de aceitação universal. Atribuindo grande dose de subjetivismo na sua elaboração, citou a pesquisa do cientista político norte-americano, David Easton, que colheu nada menos do que cento e quarenta e cinco diferentes definições, a despeito, segundo o autor, de a discussão sobre o assunto já perdurar por cerca de dois mil e quinhentos anos. Contudo, não deixa de oferecer a sua visão acerca do ente Estado: “[...] ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”

Carré de Malberg⁸¹, citado por Wilson Accioli, apresenta seu conceito:

O Estado é uma formação resultante de que, no âmbito de um grupo nacional fixado num território determinado, existe um poder superior exercido por certos personagens ou assembléias sobre todos os indivíduos que se acham nos limites deste território.

Pinto Ferreira⁸², em sua *magnum opus* apresenta uma conceituação, bem como transcreve a sintética do italiano Santi Romano. Ei-las aí, sucessivamente: “[...] uma associação humana fixada sobre um território determinado e dotada de uma soberania. [...] uma ordem jurídica territorial soberana”.

Pontual é também a conceituação expressa por Afonso da Silva⁸³, nos seguintes termos:

Estado é, na justa definição de Balladore Pallieri, uma ordenação que se tem por fim específico e essencial à

⁸⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Futuro do Estado*, p. 41.

⁸¹ *Apud* ACCIOLI, Wilson. *Teoria Geral do Estado*, p. 13.

⁸² PINTO FERREIRA, Luiz. *Teoria Geral do Estado*, p. 97-98.

⁸³ AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 25. ed. rev. e atualiz. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 97.

regulamentação global das relações sociais entre os membros de uma dada população sobre um dado território, na qual a palavra ordenação expressa a idéia de poder soberano institucionalizado.

Os autores italianos Morbidelli Pegoraro, Reposo e Volpi⁸⁴, com um apurado poder de síntese, apresentam o seu conceito: “O Estado é a organização política de um povo sobre um território”⁸⁵.

Com efeito, é de se reconhecer a procedência do alerta de Dallari no início desta pesquisa no que tange à dificuldade de se encontrar uniformidade de conceituação, ainda mais quando esta se refere ao mesmo tipo de Estado, o Moderno.

Não menos polêmico é o estudo acerca dos fins do Estado, uma vez que estudiosos do jaez de Kelsen⁸⁶ opõem-se que se ocupe da finalidade do Estado a sua Teoria Geral, escudado no respeitável argumento de que se encontra fora do campo técnico-jurídico: “O problema em torno dos fins que devem ser perseguidos com o instrumento técnico-social ‘Estado’ é uma questão política que cai fora das margens da Teoria Geral do próprio Estado”⁸⁷ (tradução nossa).

Porém, é inafastável a sua abordagem para o bom desenvolvimento do raciocínio que vem sendo desenvolvido.

Dentro da classificação entre fins-objetivos e fins-subjetivos tem-se que os doutrinadores adeptos da primeira são uníssonos quanto à concepção de que os fins-objetivos aludem aos propósitos

⁸⁴ MORBIDELLI, Giuseppe; PEGORARO, Lucio; REPOSO, Antônio; VOLPI, Mamo. *Diritto Costituzionali italiano e comparato*, p. 7.

⁸⁵ “Lo Stato é l’organizzazione política di um popolo sopra um território”.

⁸⁶ KELSEN, Hans. *Teoría General Del Estado*. 6. ed. Trad. de João Baptista Machado. Coimbra: Arménio Amado, 1984. p. 52

⁸⁷ “La cuestión em torno a los fines que deben perseguirse com el instrumento técnico-social “Estado” es una cuestión política que cae fuera de lãs margens de la Teoría General Del mismo.” Ao que acrescenta: “A la esencia Del Estado no pertenece absolutamente ningún fin específico”.

comuns a todos os Estados, de todos os tempos. Esta, aliás, é a concepção dominante, apesar da discordância dos defensores da corrente evolucionista, ora porque o Estado tem um fim em si mesmo, ora porque a vida social (a história) se desenvolve de modo inexorável, independentemente de objetivos estatais. Para aqueles integrantes da classificação dos fins-subjetivos, é relevante que se faça encontrar no todo dos fins-individuais, os fins do próprio Estado. Importante mencionar ainda que, dependendo do prisma analisado, há muitas outras classificações. No entanto, todas têm um ponto em comum, ou seja, “verifica-se que o Estado, como sociedade política, tem um fim geral, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares”⁸⁸.

Nesse diapasão, já que a finalidade do Estado é o bem comum, é natural concluir que o Estado não tem um fim em si mesmo⁸⁹, até porque defender isto seria o mesmo que pregar a viabilidade dos Estados totalitários⁹⁰. Particularizando ainda mais esta conclusão - os Estados não têm um fim em si mesmo - insta asseverar que sua estrutura deve estar voltada para a perseguição do bem comum e tanto mais próxima estará deste objetivo quanto mais eficiente e eficaz mostrar-se. E isto vale também para cada um de seus Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

⁸⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 108.

⁸⁹ Para REALE, Miguel. *Questões de Direito Público*, São Paulo: Saraiva, 1997. p. 33, “O certo é que, [...], predomina a idéia de que o Estado existe em razão do indivíduo, cuja autonomia ou liberdade deve ser sempre preservada contra as interferências estatais, princípio este que está na raiz do Estado de Direito”.

⁹⁰ ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*, p. 1.147. Verbetes “Totalitarismo: Teoria ou prática do Estado totalitário, vale dizer, do Estado que pretende identificar-se com a vida de seus cidadãos.”

Pinto Ferreira⁹¹, com a percuciência que lhe é característica, assevera que:

[...] a doutrina mais procedente sustenta que o Estado é um simples instrumento, é um simples meio de aperfeiçoamento físico-moral e intelectual do homem, o Estado é um instrumento de progresso humano e não um fim em si mesmo.

Pasold⁹², em lição não menos magistral, assenta:

Entre as características do Estado Contemporâneo insistimos na sua condição instrumental e no seu compromisso com o Bem Comum, compreendendo este além da satisfação das necessidades materiais, alcançando a dimensão do respeito aos valores fundamentais da pessoa humana.

Fica claro, portanto, que a realização do bem comum não se limita à promoção da prosperidade económica da garantia da ordem social, ou seja, aos aspectos meramente materiais. Proporcionar o aprimoramento dos fatores morais e intelectuais também integra a finalidade da realização do bem comum.

Não se confunda, porém, a garantia do acesso à realização de direitos com o assistencialismo, pois o Estado, na perseguição do bem comum, potencializa à população a utilização dos meios respectivos para que cada um, individualmente, os alcance, criando as condições necessárias.

Daí a necessidade de participação popular no estabelecimento dos meios a serem utilizados para o alcance do

⁹¹ PINTO FERREIRA, Luís. *Teoria Geral do Estado*, p. 147.

⁹² PASOLD, Cesar Luiz. *Função Social do Estado Contemporâneo*, p. 51. Insta registrar outro excerto deste autor, presente na mesma página da obra citada: “Qualquer que seja a tipologia adotada, é preciso ressaltar sempre a necessidade de o Estado corresponder à Sociedade, na concretização dos anseios humanos. Por isto, acreditamos que o Estado Contemporâneo tem uma

bem comum, notadamente por que o governo representativo deve ser o reflexo dos anseios populares na busca de segurança, distribuição de justiça e progresso moral e intelectual.

1.3 A DIVISÃO DE PODERES

Como se depreendeu do encadeamento das informações extraídas da doutrina específica, o poder político inicialmente esteve concentrado em uma única pessoa (raramente, num órgão colegiado), a quem cumpria exercer todas atividades dele decorrentes. Assim, os chefes primitivos, além do comando das forças de manutenção da ordem interna e externa, desempenhavam também as funções de solucionar conflitos surgidos entre os seus comandados, aplicando-lhes penalidades e, não raro, fazendo o papel de sacerdotes.

O exercício de determinadas prerrogativas, no entanto, por questões práticas, era delegado. Afinal, o chefe (rei, príncipe), não possuindo o dom da ubiqüidade, necessitava encarregar pessoas de sua confiança para o desempenho de determinadas atividades que, dado o volume e as distâncias, não poderiam ser individualmente atendidas por ele.

Assim ocorreu também na Idade Média, período em que os líderes (reis, chefes) mantendo o poder decisório, encarregavam determinados delegados, com funções ainda mal definidas, de realizar o levantamento dos dissídios e encaminhá-los com sugestão

função essencial que deriva diretamente desta relação íntima entre criadora (a Sociedade) e criatura (o Estado).

de solução. Esses encarregados eram os legistas, pessoas com conhecimento acerca de normas consuetudinárias, máximas e regras processuais incipientes. Posteriormente, já nas monarquias absolutas, o rei incumbia subalternos especialistas à função de julgar em seu nome, frisa-se, em seu nome, pois o poder de julgar ainda era dele.

Não só a função judiciária, mas também a legislativa foi aos poucos alcançando alguma autonomia, como ocorreu na Inglaterra, onde o Parlamento acabou por conquistar da monarquia o direito de legislar.

Ainda que se possa vislumbrar alguma preocupação em Aristóteles, na obra "Política", acerca das especializações das funções estatais, foi Locke quem primeiramente se preocupou com uma divisão de Poderes. Em seu "Ensaio" defendeu que as funções do Estado deveriam ser exercidas por órgãos diferentes, tomando como parâmetro obviamente o Estado Inglês do Séc. XVII. Ali identificava quatro funções e dois órgãos do poder, ordinariamente a função legislativa para o parlamento e a executiva para o rei. Entretanto, na função exercida pelo rei acumulava-se a função federativa, que cuidava das questões de segurança, como guerra e paz e de ligas e alianças⁹³.

A sistematização de uma teoria de separação das funções veio a ocorrer somente com Charles de Secondat, o Barão de Montesquieu, na obra "Espírito das Leis", que ao difundir-se rapidamente acabou influenciando sobremaneira a formação dos Estados Modernos.

⁹³ LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*, Tradução Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2006. Cap. XII, p. 106-108.

Essa proposta, além de buscar a proteção da liberdade individual, também tinha como escopo aumentar a eficiência do Estado⁹⁴, haja vista ser possível, com a separação de Poderes, uma divisão de atribuições e competências otimizada, tornando especializado em determinada função cada órgão do governo. Com isso, estas duas bases da teoria de Montesquieu, acabavam por diminuir visivelmente o absolutismo dos governos.

Para o citado filósofo, há três espécies de Poder:

O Legislativo; o Executivo das coisas que dependem do Direito das Gentes; e o Executivo que dependem do Direito civil. Pelo primeiro, o Príncipe ou o Magistrado faz leis para algum tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes, ou julga as demandas dos particulares. A Este último chamar-se o poder de julgar; e ao anterior, simplesmente Poder Executivo do Estado.⁹⁵

Dada a percuciência e exatidão dos argumentos embaixadores de sua teoria, impõe-se transcrever ainda:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistrados, o Poder Legislativo está unido ao Poder Executivo, não há liberdade, pois é de esperar que o mesmo monarca ou assembléia faça leis tirânicas e as execute tiranicamente. Não há também liberdade, se o poder de julgar não está separado do Poder Legislativo e do Executivo. Se aquele estiver unido ao Poder Legislativo, o

⁹⁴ Este objetivo – aumento da eficiência do Estado – é refutado por Dallari ao argumento de que quando do seu aparecimento, em verdade, buscavam-se meios de enfraquecer o Estado. (DALLARI, Dalmo de Abreu, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 219). *In verbis*: “Como é óbvio, dando atribuições tão restritas ao Estado, Montesquieu não estaria preocupado em assegurar-lhe eficiência, parecendo-lhe mais importante a separação tripartida dos poderes para garantia da liberdade individual.”

⁹⁵ MONTESQUIEU, Barão de. *O Espírito das Leis*, (Livro XI, Cap. VI) p. 166.

poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos será arbitrário, pois o juiz será também legislador. Se o poder de julgar estiver unido ao Poder Executivo, o juiz terá a força de um opressor.

Erigida à condição de dogma do Estado Moderno⁹⁶, a separação dos Poderes passou a fazer parte de todos os documentos importantes que se seguiram. Assim, já a Declaração dos Direitos da Virgínia, de 1776, fazia constar a separação do Judiciário dos Poderes Executivo e Legislativo. Da mesma forma constou da Constituição dos Estados Unidos de 1787. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, estabeleceu que “A sociedade na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem Constituição.”⁹⁷

A par da separação dos Poderes do Estado, Montesquieu pregava que eles fossem harmônicos, que se limitassem reciprocamente, mas que um não paralisasse o outro, pois a idéia não é a fragmentação, nem do Estado nem de sua unidade. Por esta perspicácia, ressaltou Temer⁹⁸:

[...] o valor de sua doutrina está na proposta de um sistema em que cada órgão desempenhasse função distinta e, ao mesmo tempo, que a atividade de cada qual caracterizasse forma de contenção da atividade do outro órgão do poder [...].

⁹⁶ CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do Direito Constitucional*, p. 121 afirma que: “A fórmula da separação dos poderes tem sido, desde o século XVIII, elemento definidor do constitucionalismo.”

⁹⁷ DECLARAÇÃO DE DIREITOS ORIUNDA DA REVOLUÇÃO FRANCESA. <http://www.google.com.br/search?sourceid=navclient&aq=t&ie=UTF-8&rlz=1T4SUNA_enBR237BR237&q=declara%a7%a3o+1789>. Acesso em: 6 jul. 2008.

⁹⁸ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, p. 119

Apesar da magistralidade da teoria de Montesquieu, que se propagou logo após a sua publicação, na segunda metade do século XVII, sendo adotada na Constituição dos Estados Unidos da América em 1787 e na da França em 1791, já se começa a ver necessidade de uma modernização. É como observa Cruz⁹⁹:

Ainda é preciso esclarecer que a divisão clássica do poder do Estado em Executivo, Legislativo e Judiciário talvez não atenda mais à complexidade do mundo contemporâneo. A doutrina que permanece ativa é a da separação dos poderes e a tripartição destes mesmos poderes. Esta última já encontra, atualmente, muita contestação. Muitos doutrinadores entendem que a tripartição tradicional do poder do Estado já não atende às necessidades da Sociedade e do Estado.

Apesar do alerta, o referido autor não deixou de asseverar a sua relevância, enumerando dois principais motivos:

1 - Em primeiro lugar, ao garantir a diferenciação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, mantém também a peculiaridade do processo legislativo, baseado na discussão e publicidade que permite a participação das minorias e a atividade de controle do governo por estas mesmas minorias. O Poder Legislativo se mantém como foco de controle e crítica, assim como de discussão pública, entre as diversas alternativas políticas;

2 - Além disto, o princípio da separação dos poderes supõe, sobretudo, a manutenção da garantia da independência do Poder Judiciário, expresso pela independência de cada juiz em relação aos outros poderes do Estado.¹⁰⁰

⁹⁹ CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do Direito Constitucional*, p. 123.

¹⁰⁰ CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do Direito Constitucional*, p. 123.

Bonavides¹⁰¹, assim como Cruz, já observara esse processo de desgaste a que está submetida tal doutrina, não sem reconhecer a sua capacidade de renovação:

Trata-se de um princípio invariavelmente sujeito a renascer das ruínas de todas as reformas políticas e jurídicas e institucionais que tentam bani-lo do novo Direito Constitucional construído por obra das idéias sociais do século XX. Nem poderia, aliás, ser diferente, desde que a primeira constituição do Estado Social pôs nos alicerces da divisão de poderes a proteção suprema dos próprios direitos fundamentais.

No Brasil, a exemplo de outras nações que fizeram constar o princípio da separação dos Poderes, o projeto da primeira constituição, apresentado pelo Relator Antônio Ribeiro de Andrada Machado e Silva¹⁰², possuía tal previsão. Porém, quando da outorga da Constituição pelo Imperador (1824), foi acrescentado o quarto Poder, o Moderador¹⁰³, delegado privativamente a seu outorgante¹⁰⁴, desvirtuando-a.

As Constituições republicanas que se seguiram trataram de fazer constar a fórmula de Montesquieu, como fez, já em seu artigo 3º, a Constituição de 16 de julho de 1934¹⁰⁵ e, repetindo a Carta de 1891 (artigo 15), estabeleceu:

¹⁰¹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, 10. ed. 9. tir. revista, atualiz. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 557.

¹⁰² Historicamente conhecido como *Projeto Antônio Carlos*

¹⁰³ BONAVIDES, Paulo. *História Constitucional do Brasil*, p. 89-90

¹⁰⁴ JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*, p. 224.

¹⁰⁵ BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de junho de 1934)*. Rio de Janeiro: Assembléia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm> Acesso em: 18 fev. 2008.

Art. 3º. São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si.

Art 15. São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si¹⁰⁶.

As Cartas Políticas brasileiras mais recentes - Constituição de 24 de janeiro de 1967¹⁰⁷ e a atual, de 5 de outubro de 1988 -, como se depreende, respectivamente de seus artigos 6º e 2º, mantiveram a tradição:

Art. 6º - São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.¹⁰⁸

Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.¹⁰⁹

Registre-se que o constituinte de 1988, refletindo os anseios populares, fez do princípio montesquiano “cláusula pétrea”¹¹⁰, segundo se infere do disposto no inciso III, do parágrafo 4º, do artigo 60¹¹¹ da Constituição promulgada.

¹⁰⁶ BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional. Diário Oficial da União de 24.02.1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 18 fev. 2008.

¹⁰⁷ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 5.ed. Brasília: OAB Editora, 2004. p. 445. Ressalta o autor que: “De uma maneira geral, as opiniões sobre a Carta de 1967 chocavam-se com uma comum realidade: alguns textos formalmente liberais colidiam com a realidade ditatorial e vários dispositivos autoritários, **permitindo ao Executivo sobrepor-se aos Poderes Legislativo e Judiciário.**” (sem grifos no original).

¹⁰⁸ BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República federativa do Brasil de 1967*. Brasília: D.O.U. de 20 out. 1967. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> Acesso em: 18 fev. 2008.

¹⁰⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República federativa do Brasil de 1988*. Brasília: D.O.U. de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 18 fev. 2008.

¹¹⁰ DANTAS, Ivo. *Constituição Federal: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. v. 1. p. 96, assevera ser aquele dispositivo constitucional que resiste “[...] a qualquer proposta de manifestação do Poder de Reforma.”

¹¹¹ “Art. 60. [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] III – a separação dos Poderes”. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República federativa*

É, na verdade, a observância, pelo cidadão brasileiro, por meio de seus representantes, do disposto na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789.

1.4 O ESTADO FEDERAL

Conforme se infere das dos estudos até aqui realizados, os seres humanos buscaram a vida em grupos sociais objetivando a autopreservação, a cooperação para obtenção de alimentos, a proteção contra animais selvagens e, bem assim, a segurança contra agressões de semelhantes. Em suma, buscando a satisfação de suas necessidades básicas, formaram-se assim as Sociedades primárias¹¹².

Essas Sociedades, no entanto, estabeleciam regras de validade *interna corporis*, colocando o cidadão que dela se afastasse ao total desabrigo. Surgiu, então, a necessidade de uma organização que detivesse um poder que congregasse vários grupos sociais e os submetesse a sua vontade, mesmo que por meio da força¹¹³.

Em rigor, foi nesse momento que os membros dessas Sociedades abriram mão de parcela de sua autonomia em favor da nova organização política, responsável, a partir de então, pela

do *Brasil de 1988*. Brasília: D.O.U. de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 18 fev. 2008.

¹¹² CAETANO, Marcello. Manual de Ciência Política e Direito Constitucional, 6.ed. rev. e ampl. por Miguel Galvão Teles. Coimbra: Almedina, 2003. Tomo I. p. 1, assim se refere às sociedades primárias: “[...] grupos restritos, de fins determinados e tendência exclusivista.”

¹¹³ Este raciocínio procura ficar no meio termo das teorias de Hobbes e Locke acerca da formação do Estado.

administração da paz e da segurança, interna e externa, em determinado território, tendo como objetivo o bem público. Nascia, assim, o Estado¹¹⁴.

Das formas de Estado existentes, a que interessa abordar neste estudo é a da Federação¹¹⁵, tendo em vista o tema em discussão, não sem antes de fazer um contraponto com o Estado Unitário, até para poder estabelecer um conceito operacional¹¹⁶ a ser utilizado nas questões adiante expendidas.

Os Estados unitários modernos, como visto, surgiram com o apoio da classe burguesa, então emergente, descontente com as dificuldades postas ao desenvolvimento de sua atividade mercantil, haja vista os elevados impostos, o grande número de alfândegas, a diversidade exacerbada de leis e mesmo a insegurança civil reinante, fruto da realidade política do feudalismo. Assim, a nova classe social ofereceu apoio ao príncipe no seu objetivo de centralização política e territorial, na forma de recursos financeiros e humanos.

Posteriormente, essa mesma classe, a burguesa, cansada das benesses dadas aos nobres e ao clero, ainda sob o manto da proteção do príncipe, redireciona seu apoio aos anseios populares, na busca do liberalismo, pano de fundo da formação do Estado Liberal.

¹¹⁴ Buscou-se aqui representar “as quatro notas características” do Estado, segundo DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 72.

¹¹⁵ CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos de Direito Constitucional*, p. 250. Citando Juan José Gonzales Encinar (Estado unitário-federal), o Constitucionalista afirma que: “É possível dizer, com base no que ensina Gonzáles Encinar, que pode-se estimar que 40% da população mundial, num dado momento, vivia em estados – pelo menos nominalmente – federais.”

¹¹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu, *O Estado Federal*, p. 80: “Federação: aliança indissolúvel de Estados, baseada numa Constituição e dando nascimento a um novo Estado, assegurando-se a autonomia dos integrantes, quanto a determinadas matérias. É indispensável que o Estado-membro, integrante da federação, tenha um conjunto significativo de competências próprias e exclusivas e possa desempenhá-las com seus próprios meios.”

Morbidelli, Pegoraro, Reposo e Volpi¹¹⁷ assim justificam a crise do Estado Absoluto e a ascensão da burguesia:

A crise do Estado absoluto deriva da razão financeira, em particular do custo crescente do aparato burocrático e militar, econômico-social, conseqüente da revolução industrial, e política, consistente na necessidade da burguesia de conquistar o poder político e de voltá-lo à tutela do seu próprio fim e interesse¹¹⁸ (tradução nossa).

Assim, embora a crise do Estado com a forma de governo¹¹⁹ absolutista não tenha relação direta, apenas reflexa, com o nascimento da forma de Estado¹²⁰ Federal, aos olhos do Novo Mundo tudo aquilo que representava o Velho Mundo já estava ultrapassado e necessitava ser reciclado. Ademais, não se experimentara, até então, outra forma de organização estatal senão a unitária.

Como característica de organização, esses Estados simples ou unitários apresentam três aspectos marcantes:

- a) A organização política (vertical) é estruturalmente única, admitindo apenas um aparelho governamental, responsável por todas as funções estatais;

¹¹⁷ MORBIDELLI, Giuseppe; PEGORARO, Lucio; REPOSO, Antônio; VOLPI, Mamo. *Diritto Costituzionali italiano e comparato*, p. 354.

¹¹⁸ “La crisi dello Stato assoluto deriva da ragioni finanziarie, in particolare dal costo crescente dell’apparato burocrático e militare, econômico-sociali, conseguenti alla rivoluzione industriale, e politiche, consistente nella necessità per la borghesia di conquistare il potere político e di volgerlo alla tutela dei propri fini e interessi”.

¹¹⁹ ACCIOLI, Wilson, *Teoria Geral do Estado*, p. 279, citando Arturo Enrique Sampay, afirma que: “a forma de governo consiste no meio pelo qual o ordenamento jurídico positivo distribui o exercício do poder político, elege um órgão da vida jurídica do Estado para torná-lo *supremo*, isto é, *soberano*, e estabelece procedimento para a determinação dos sujeitos que exercem esse poder” (grifos no original).

¹²⁰ MENEZES, Aderson. *Teoria Geral do Estado*, 4. ed. e atualização por José Lindosso. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 181, apresenta um conceito operacional para forma de Estado: “[...] possuem sentidos jurídicos que lhes demarcam as estruturas, harmonizando, em zonas espaciais, os mecanismos em que se ajustam os três elementos constitutivos.”

- b) desconsideração de peculiaridades regionais, pois considerando a coletividade como um todo homogêneo, as decisões governamentais devem ser generalizadas;
- c) organização política (horizontal) única, sem relevar as diferenças regionais e locais.

Streck¹²¹ sintetiza o Estado Unitário com a seguinte assertiva:

A característica máxima desta forma de Estado se dá pela inexistência de coletividades inferiores dotadas de organismos e competências próprias, o que, modernamente, pode ser minimizado através de estratégias de desconcentração e descentralização parciais.

Não se exclui, no entanto, a divisão dos Estados Unitários em partes como províncias, departamentos e municípios que contam, inclusive, com autoridades executivas e até legislativas locais. Porém, estas autoridades atuam por delegação do órgão central, sendo por ele controladas e fiscalizadas, sem falar que podem ser suprimidas, diminuídas ou ampliadas a qualquer tempo.

Insta, neste ponto, fazer referência à administração concentrada/ desconcentrada e/ou centralizada/descentralizada. De plano, é de distinguir a questão da (des)concentração e (des)centralização administrativa¹²² da política¹²³. Enquanto aquela refere-se aos serviços públicos, esta refere-se à esfera decisória, governamental¹²⁴.

¹²¹ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 149.

¹²² MENEZES, Aderson. *Teoria Geral do Estado*, p. 202. Para o autor a descentralização administrativa é “a que se verifica pela autonomia de serviços públicos locais, somente planejados e fiscalizados pelo poder central.”

¹²³ MENEZES, Aderson. *Teoria Geral do Estado*, p. 202. “Descentralização política consta de atribuir-se, nas esferas regionais, maior participação dos cidadãos nos poderes estatais, através do exercício de funções mais amplas e transcendentais.”

¹²⁴ ACCIOLI, Wilson. *Teoria Geral do Estado*, p. 266.

Assim, a desconcentração representa uma transferência de atribuições do poder central para o local, na figura de um agente do Estado (portanto, do poder central), enquanto a descentralização é a transferência do poder decisório central para o local, configurando quase uma auto-administração.

A distinção dos institutos em comento é feita com maestria por Streck¹²⁵: “Na desconcentração age-se em nome do Estado; na descentralização atua-se a partir da coletividade imediata, mas tão-só administrativamente”.

Por sua vez, o Estado Composto ou complexo, numa conceituação simplista, pode ser considerado como “aquele formado de uma ou outra maneira pela união de dois ou mais Estados”¹²⁶.

Como bem coloca Accioli¹²⁷:

A mais importante forma de Estado composto é justamente o Estado Federal, pois as demais formas são meras reminiscências históricas que, atualmente, só têm interesse como elemento ilustrativo.

Ainda que para efeito meramente ilustrativo, releva registrar as demais formas¹²⁸:

- a) União pessoal;
- b) União real;
- c) Confederação de Estados e
- d) Estado Federal.

¹²⁵ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*.

¹²⁶ ACCIOLI, Wilson, *Teoria Geral do Estado*, p. 267.

¹²⁷ ACCIOLI, Wilson, *Teoria Geral do Estado*, p. 267.

¹²⁸ MENEZES, Aderson, *Teoria Geral do Estado*, p. 188-194.

Como para este estudo interessa unicamente o Estado Composto na sua forma Federal, as composições de União pessoal, União real e Confederação serão deixadas de lado.

Dallari¹²⁹ inicia sua célebre obra “O Estado Federal” com a seguinte assertiva: “O Estado Federal é uma criação do século XVIII.”¹³⁰

Contrariando alguns autores que atestam o nascimento do Estado Federal como corolário da Confederação Helvética¹³¹, Dallari¹³² atribui a América do Norte o seu berço, com as seguintes palavras:

A fixação do nascimento do Estado Federal nas últimas décadas do século XVIII, na América do Norte, é um ponto fundamental para a compreensão de suas características, de seus objetivos, de seu funcionamento e de sua evolução.

Segundo Bernard Schwartz¹³³:

O conceito de federalismo que empregaram os fundadores da União Americana estava, pois, baseado na posição coordenada e independente dos distintos centros de Governo. Cada Governo está limitado a sua própria esfera e, dentro dela, é independente dos demais¹³⁴ (tradução nossa).

¹²⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 7.

¹³⁰ BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global*, Curitiba: Juruá, 2006. p. 23 atesta que “O sistema federal criado nos EUA foi algo novo, fato sem precedentes na história mundial.”

¹³¹ TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América – leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 36-38.

¹³² DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 7.

¹³³ SCHWARTZ, Bernard. *El Federalismo norteamericano actual*. 1.ed. reimpressão. Madrid: Civitas, 1993. p. 14.

¹³⁴ “El concepto de federalismo que emplearon los fundadores de la Unión Americana estaba, pues, baseado em la posición coordinada e independiente de los distintos centros de Gobierno.

Registre-se que o nascimento dessa nova forma de Estado¹³⁵ resultou da longa, incansável e desgastante discussão que tomou os anos de 1781 até 1787, quando representantes dos Estados (antigas colônias¹³⁶), reunidos para aperfeiçoar os artigos da Confederação, acabaram por acordar a formação de uma Federação, adotando uma única Constituição e um governo central¹³⁷.

Na forma federativa de organização do poder político, embora se entregue à União a soberania dos estados-membros, garante-se a estes a sua autonomia, bem como a possibilidade de se organizarem segundo as respectivas peculiaridades regionais¹³⁸, além de assegurar a coesão da associação, qualidade que a Confederação¹³⁹ não possui. Saliente-se que a decisão de um Estado de ingressar na Federação decorria de sua soberania. Porém,

Cada Gobierno está limitado a su própria esfera y, dentro de la misma, es independiente de los demás.”

¹³⁵ MENEZES, Aderson. *Teoria Geral do Estado*, p. 194, partilha do entendimento de DALLARI, acentuando que: “Como forma estatal, de base doutrinária de duplo aspecto jurídico e político, a Federação se originou no continente americano, em virtude da independência das treze colônias britânicas existentes, até a segunda metade do século XVIII, na sua parte setentrional.”

¹³⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*, p. 39 observa que: “as colônias inglesas tinham todas entre si, na época de seu nascimento, um grande ar de família. Todas, desde o princípio, pareciam destinadas a oferecer o desenvolvimento da liberdade, não a liberdade aristocrática de sua mãe-pátria, mas a liberdade burguesa e democrática de que a história do mundo ainda não apresentava um modelo completo.”

¹³⁷ BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global*, p. 22 assenta que “Seus objetivos principais eram assegurar a independência política e a sobrevivência econômica das antigas colônias, evitando o enfraquecimento diante das forças contra-revolucionárias inglesas.”

¹³⁸ SCHWARTZ, Bernard. *El Federalismo norteamericano actual*, 27. Acerca da expansão gradativa das competências do Governo Central o autor assevera que: “A pesar de la constante expansión de la autoridad federal em las últimas décadas, puede afirmarse que em el sistema americano todavía son los Estados los que desempeñan una buena parte de las funciones gubernamentales más esenciales.”

¹³⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 79. “Confederação: aliança de Estados baseada num tratado, com objetivos amplos e gerais e na qual cada integrante preserva sua soberania.”

tal decisão era, na verdade, seu último ato de soberania¹⁴⁰, pois, a partir do ingresso na Federação, a secessão¹⁴¹ estaria proibida.

A partir da formação de novo Estado, decorrente da união de dois ou mais (ou a adoção da forma federal por opção de um Estado Unitário), a nova Constituição estabelece a repartição de competências próprias e dos entes federados, de forma que não haja uma dominação destes pela União, por excesso de competência, nem, tampouco, desta por aqueles. Para tanto, busca-se atribuir competência à União nas matérias de interesse geral que digam respeito a todos os estados-membros, deixando-se a estes não só as questões de interesse local, mas aquelas que possam ser tratadas com mais eficiência¹⁴².

Para o desenvolvimento dessas competências, fica claro que aos estados-membros devem ser assegurados recursos e autonomia financeira¹⁴³, sob pena de se desvirtuar a unidade corporificada na Federação. Afinal, se para o desempenho de suas

¹⁴⁰ BORGES, André Luiz. *Competências legislativas dos Estados-membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.p. 49 enfoca a situação da seguinte maneira: “No momento em que o pacto federativo se viabiliza, com a promulgação e publicação da Constituição, perdem os Estados a soberania que lhes era característica, para cedê-la ao Estado Federal, que passa a ser o único a deter capacidade de pessoa jurídica de direito público internacional, reunindo parcelas de poderes que não são superadas por nenhum outro poder ou Estado.”

¹⁴¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 79. “Secessão: separação de uma parte do Estado Federal para constituir um Estado independente. Em princípio o federalismo exige aliança indissolúvel e por isso não admite secessão. A chamada Guerra de Secessão, que ocorreu nos Estados Unidos em meados do século XIX, foi uma tentativa de separação de alguns Estados, impedida pela União através de luta armada.”

¹⁴² SCHWARTZ, Bernard. *El Federalismo norteamericano actual*, p. 19 ao referir-se ao tema no contexto norte-americano afirma: “El sistema constitucional americano está basado, por lo tanto, em una división de poderes entre el Gobierno nacional y el de los Estados. Esta división se fundamenta em el principio de que el Gobierno federal es un gobierno com poderes taxativamente enumerados, sin más autoridad que la que le delega la Constitución, mientras que los Estados son Gobiernos com poderes residuales y retienen toda la autoridad que no há sido outorgada al Gobierno de Washington.”

¹⁴³ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 260. Nesse sentido afirma que: “Como a experiência demonstrou, e é óbvio isso, dar-se competência é o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de rendas suficientes, pois do contrário a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios.”

atribuições não existissem as correspondentes fontes de recursos, os estados-membros ficariam sujeitos a duas alternativas nefastas: ou deixariam de cumprir suas responsabilidades, ou necessitariam recorrer a União para obtenção de recursos financeiros, à semelhança dos Estados Unitários. Daí a necessidade de estabelecimento da competência também para este fim (a chamada competência tributária, a mais importante delas).

Assim como a Federação americana acabou por influenciar na formação de tantas outras¹⁴⁴, seus idealizadores, bem observa Dallari¹⁴⁵, “conheciam a obra de Montesquieu e procuraram nela a solução para muitos dos grandes problemas que enfrentavam para a constituição do novo Estado.”

Nesse sentido, preocupados em garantir ao povo não apenas a liberdade de escolha dos governantes, mas também assegurar que o eleito não acumulasse poder a ponto de desprezar a vontade popular, os congressistas norte-americanos buscaram na proposta de distribuição do poder em funções diferentes, porém harmônicas e independentes, a solução para a resolver tal questão. Não sem oferecer um aperfeiçoamento à proposta original: o sistema de freios e contrapesos¹⁴⁶.

Ao Poder Legislativo, no sistema federado, como forma de aplacar as divergências entre as correntes que pregavam a representação com caráter federal – representando os estados-membros – e as que defendiam o caráter nacional – representativo

¹⁴⁴ CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do Direito Constitucional*, p. 250. Conforme assevera o autor: “Ao longo dos séculos XIX e XX, muitos tipos de Estado Federal multiplicaram-se na Europa - Alemanha e Áustria -, na Ásia - Índia -, na África - Nigéria -, nas Américas - Canadá, México, Brasil e Argentina - e na Oceania - Austrália; para citar somente alguns casos.”

¹⁴⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 29.

¹⁴⁶ JACQUES. Paulino. *Curso de Direito Constitucional*, p. 249.

da nação, o povo – optou-se pelo bicameralismo, com um Congresso composto por duas Casas: o Senado e a Câmara.

O Executivo, ainda que o passado de jugo a um único mandatário inglês recomendasse evitar a chefia unipessoal, foi entregue ao Presidente da República¹⁴⁷, com amplos poderes administrativos, eleito de forma indireta, em que o povo escolhe seus representantes para compor o colégio eleitoral que, então, elege o Presidente. Na época houve poucas críticas.

Por fim, ao Poder Judiciário, com preponderância para a Suprema Corte, foi cometida a função de guarda da Constituição. Esta função (poder) será debatida mais detidamente num próximo tópico.

A todas as três funções antes descritas na esfera federal, corresponde a sua existência na esfera dos entes federados. Assim é que se repete, no âmbito estadual, a existência de um Poder Legislativo, um Poder Executivo e um Poder Judiciário, todos com competências definidas na Constituição Federal, restritas às suas fronteiras.

1.4.1 Federalismo Dual

É a forma clássica de federalismo encaminhada pelas treze colônias independentes, que ao abrir mão de sua soberania em

¹⁴⁷ SCHWARTZ, Bernard. *El federalismo norteamericano actual*, p. 19, consigna que: “Foi o temor de uma autoridade governamental descomedida que levou os elaboradores da Constituição americana a acentuarem a divisão do poder político como a sua característica dominante. O poder era, antes de tudo, dividido entre a nação e os estados que a constituíam. O Governo central só poderia exercer a autoridade que lhe fosse delegada na Constituição.”

favor da União, com a estrita finalidade de lhe garantir força suficiente para exercer certos poderes gerais, procuraram evitar que esta não se tornasse tão poderosa, a ponto de ameaçar a autonomia daquelas¹⁴⁸.

Nesse desiderato, não há supremacia nem hierarquia da União em relação aos entes federados¹⁴⁹. Com efeito, este é o reflexo do ambiente histórico que decorreu da declaração de independência das colônias para com a Coroa Britânica, onde estas necessitavam demonstrar e efetivamente garantir capacidade de reação contra qualquer medida militar do antigo colonizador. Ao mesmo tempo, não agradava a essas ex-colônias abrir mão de suas soberanias conquistadas à custa de sangue¹⁵⁰.

Ante a inegável vantagem da Federação, não restou alternativa senão garantir a maior autonomia possível aos estados-membros em relação ao poder central, como forma viabilizadora do novo pacto.

Schwartz¹⁵¹ externa sua concepção sobre a doutrina do Federalismo Dual da seguinte forma:

Dita doutrina se baseia na concepção de duas áreas de poder mutuamente excludentes, que se limitam

¹⁴⁸ A partir do artigo 41 são abordados, mais pormenorizadamente, os aspectos relativos aos “Poderes Delegados ao Governo-Geral” e do 67 em diante, o “Poder Executivo” e o “Presidente da República”, conforme se observa em HAMILTON, Alexander et al. *O Federalista*, p. 343-361; 511-569.

¹⁴⁹ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Brasília: UnB, 1984. p. 353-391, defende a questão da transferência de poderes e prerrogativas para União.

¹⁵⁰ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p. 23 registra: “Quando a América conseguiu a independência na Guerra de 1775-1783, os Estados livres e independentes (confederados) começaram a enfrentar os problemas da criação de um governo em tempo de paz. Tinham de reforçar a lei e a ordem, cobrar impostos, pagar uma avultada dívida pública, regular o comércio entre os Estados e negociar com tribos indígenas e outros governos. Os artigos da Confederação que conferiam a independência a todos os Estados não tinham autoridade para fazê-los trabalhar em conjunto na resolução dos problemas nacionais.”

¹⁵¹ SCHWARTZ, Bernard. *El federalismo norteamericano actual*, p. 39-40.

reciprocamente e cujos titulares (cada um dentro de seu âmbito de competência rigidamente definido) se encontram em pé de igualdade¹⁵² (tradução nossa).

O mesmo autor¹⁵³ relata o “caso do trabalho infantil”, oficialmente conhecido como o caso *Hammer v. Dagenhart*, em que uma lei aprovada pelo Congresso proibia o transporte que objetivasse o comércio interestadual de bens produzidos em fábricas que empregassem mão-de-obra de menores de idade.

Inobstante a finalidade altruísta da lei a Suprema Corte considerou-a inconstitucional por entender que o Legislativo federal havia excedido seus poderes, já que a produção industrial, sendo assunto de interesse local, estava restrita à regulação legislativa estadual.

Era, na verdade, prossegue o mencionado autor, a típica aplicação da teoria do *laissez-faire*, que dominou o país até a Depressão de 1930, cujo fundamento era a ampla liberdade para a economia de mercado, prescindindo - e até repelindo - qualquer regulamentação federal. Desta forma assegurava-se a não-ingêrência do poder central em assuntos de natureza local/regional, na acepção plena das liberdades inerentes ao Estado Liberal¹⁵⁴. Foi neste sentido a Decisão da Suprema Corte americana.

Em outras palavras, porém com o mesmo sentido, Dallari¹⁵⁵ apresenta o Federalismo Dual da seguinte forma: “[...] em suas

¹⁵² “Dicha doctrina se basa em la concepción de dos áreas de poder mutuamente excluyentes, que se limitan reciprocamente y cuyos titulares (cada uno dentro de su ámbito de competencia rigidamente definido) se encuentran em pie de igualdad.”

¹⁵³ SCHWARTZ, Bernard. *El federalismo norteamericano actual*, p. 42.

¹⁵⁴ ABBAGNANO, Nicola. *Diccionario de Filosofia*, p. 696. Quanto ao verbete “liberalismo” assenta como sendo a “Doutrina que tomou para si a defesa e a realização da liberdade no campo político.”

¹⁵⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 42.

respectivas esferas os dois centros de governo são soberanos e iguais. Assim se estabeleciam as características de um federalismo dual, sem interpenetrações e sem interferências recíprocas'.

Numa interpretação peculiar acerca do caso *Hammer v. Dagenhart*, Dallari¹⁵⁶ vê nascer no campo econômico uma "terra de ninguém", pela absoluta não-intervenção no mercado consumidor que proporcionou o nascimento e o crescimento de grandes empresas, com repercussão na vida de todos os outros povos; embrião, quem sabe, dos grandes conglomerados e multinacionais.

1.4.2 Federalismo de Cooperação

Para um Estado essencialmente agrário como o norte-americano no momento da criação da Federação, o Federalismo Dual atendia às necessidades da época. A disputa entre os dois entes federados, no entanto, foi crescendo em conseqüência de fatores sociopolíticos como o "agigantamento dos centros urbanos e o surgimento do proletariado urbano, fruto do desenvolvimento industrial e da conseqüente destruição de modos de vida antigos e tradicionais."¹⁵⁷

A Grande Depressão de 1929, originada da intensiva transformação econômica decorrente da Primeira Grande Guerra, exigiu medidas duras e enérgicas do governo norte-americano, a ponto de relegar a último plano a até então intocável bandeira do

¹⁵⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 42.

¹⁵⁷ STRECK, Lenio Luiz et ali. *Ciência política e Teoria Geral do Estado*, p. 59.

laissez-faire. Franklin Roosevelt apresentou então o *New Deal*¹⁵⁸ que, em suma, significava a implantação do intervencionismo estatal.

O *New Deal* é assim descrito por Dallari¹⁵⁹: “[...] significava, entre outras coisas, o abandono do liberalismo tradicional e a implantação do intervencionismo do Estado”. Importante anotar, ademais, que o “novo papel assumido pelo Estado determinou, mais uma vez, o fortalecimento do Poder Executivo federal”¹⁶⁰. É que, para dar conseqüência prática à atuação da União no objetivo de minimizar os efeitos da crise econômica de reflexos sociais profundos, muitas das competências estaduais passaram a ser exercidas, de fato, pelo ente federal, como por exemplo - e uma das mais importantes - a Lei de Recuperação da Indústria Nacional¹⁶¹, em que o Presidente da República é autorizado a aprovar códigos de concorrência estabelecendo regras de comércio interestadual e exterior, entre outras coisas.

Referidos códigos, submetidos ao controle de constitucionalidade, desta vez a Suprema Corte não reconheceu a invasão de competência da União sobre os estados-membros,

¹⁵⁸ BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo na Nova Ordem Global*, p. 43. De acordo com a autora: “O *New Deal* caracterizou-se, principalmente, pelo financiamento do déficit a partir dos gastos públicos, implicando uma rígida e necessária intervenção do poder público em diversos assuntos, tais como: a desvalorização do dólar; a contenção da saída de metais preciosos do país; medidas de protecionismo para a agricultura e indústria; manutenção e restabelecimento dos preços; redução do débito e expansão do crédito; ampliação do trabalho público para deter o desemprego; dentre outras ações.”

¹⁵⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 44.

¹⁶⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 44.

¹⁶¹ SCHWARTZ, Bernard. *El Federalismo norteamericano actual*, p. 46. O autor descreve o caráter desta lei como: “La norma regulamentadora más importante promulgada bajo el *New Deal* fue la *National Industrial Recovery Act* de 1933. Como há descrito um constitucionalista americano, ‘esta ley grandiosa – verdadero colosso legislativo – llamada a dominar toda la estructura comercial de los Estados Unidos, desde lãs tiendas de planchado hasta la producción de acero, fue la encarnación original Del *New Deal*.’”

vindo, inclusive, em 1941, a revogar a decisão acerca do caso *Hammer v. Dagenhart*¹⁶².

Anote-se que os diplomas legais surgidos regulamentavam atividades das mais mezinhas e de interesse eminentemente local, tal como regras de trato entre comerciantes e clientes e jornada de trabalho. Os diplomas proliferaram a ponto de alcançar o montante de setecentos códigos, como bem assenta Schwartz¹⁶³:

Para romper com estes inconvenientes, o Presidente ficava autorizado a aprovar, com prévia solicitação dos grupos comerciais e industriais afetados, códigos de competição lícita e inclusive para aqueles que não haviam solicitado. Entre outras coisas, ditos códigos (dos quais se promulgaram mais de setecentos) estabeleceram regras de trato honesto aos clientes, assim como garantias aos trabalhadores com respeito às horas de trabalho, salários e negociação coletiva.¹⁶⁴ (tradução nossa).

Assim surgia o Federalismo Cooperativo, em que as competências da União restaram bem ampliadas, em detrimento das atribuídas aos entes federados. Este processo de concentração de competência na esfera federal ampliou-se de forma acentuada no decorrer dos tempos, a ponto de hoje já se falar no seu esgotamento e no seu refluxo, não no sentido de retorno ao Federalismo Dual, mas em direção a uma nova forma federativa, o

¹⁶² SCHWARTZ, Bernard. *El federalismo norteamericano actual*, p. 49.

¹⁶³ SCHWARTZ, Bernard. *El federalismo norteamericano actual*, p. 46-47.

¹⁶⁴ “Para romper com estos inconvenientes el Presidente quedaba autorizado para aprovar, previa solicitud de los grupos comerciales e industriales afectados, códigos de competencia lícita, o incluso para hacer lo mismo aunque no hubieran solicitado. Entre otras cosas, dichos códigos (de los que se promulgaram más de setecentos) establecieron reglas de trato honesto a los clientes, así como garantías a los trabajadores con respecto a las horas de trabajo, salarios y negociación colectiva

new federalism, vislumbrada por alguns, como é o caso de Baggio¹⁶⁵, ao referir que:

A discussão acerca do *new federalism*, desde seu início, sempre dividiu opiniões. De um lado, os defensores das medidas sustentavam que o governo federal permitiu que as políticas de bem-estar social, que deveriam ser temporárias, se tornassem vitalícias, além do fato de que o governo federal estava mais distante dos problemas que ocorriam dentro de cada Estado-membro, sendo sua atuação extremamente burocratizada.

Mais uma vez, a pedra de toque da alteração do *status quo* da época foi a questão econômica. O retorno de algumas competências para os estados-membros decorre da incapacidade do governo central de arcar com todos os benefícios sociais colocados à disposição dos cidadãos a partir do surgimento do *Welfare State*. Este é, em outras palavras, o entendimento de Baggio¹⁶⁶.

Não se olvide, no entanto, que na cooperação, ressalta Bercovici¹⁶⁷, “nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais”. A motivação da ação conjunta é interesse comum, pois a população destinatária da atividade é uma só, embora atingida por duas esferas de governo (estadual e federal).

¹⁶⁵ BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global*, p. 59.

¹⁶⁶ BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global*, p. 58-64.

¹⁶⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p.60.

Insta registrar que no caso da cooperação a decisão pode ser dividida em dois momentos, como alerta Bercovici¹⁶⁸. Primeiramente “se dá em nível federal”, quando se opta por desenvolver determinada ação. Depois, já “em nível estadual”, quando então cada Estado-membro adapta a decisão federal às suas peculiaridades locais.

Dessa forma, evita-se o desenvolvimento de determinada atividade em duplicidade e de forma desarticulada que seria a consequência se a União e os Estados-membros fizessem a mesma obra ou serviço isoladamente e sem cooperação.

1.5 ENCERRANDO O CAPÍTULO

Seguindo a proposta do início do capítulo, procurou-se estabelecer uma base sobre as origens e causas da formação do Estado até a chegada do modelo Contemporâneo, para então, já mais próximo do tema central, perquirir as formas de Estado e, mais particularmente, do Federal.

Nesse campo, a abordagem até aqui empreendida levou em consideração os aspectos históricos do Federalismo e as suas características nos Estados Unidos da América.

No capítulo seguinte, se abordará o federalismo brasileiro, agora com mais profundidade, observando-lhe as origens e características.

¹⁶⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 58.

CAPÍTULO 2

A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E O PODER JUDICIÁRIO

O capítulo anterior, inicialmente, tratou dos motivos que determinaram a formação do Estado, da divisão das funções estatais, bem como da finalidade de sua existência, para, ao final, abordar a forma federal de Estado, inaugurada¹⁶⁹ pelos Estados Unidos da América.

Tal compilação bibliográfica e raciocínio decorrente tiveram a finalidade de marcar o elemento humano¹⁷⁰ como fator originador e, ao mesmo tempo, destinatário de toda organização política, qualquer que seja a corrente doutrinária que se adote para explicar a origem e, bem assim, os fatores determinantes do surgimento do Estado.

Agora, neste capítulo, se buscará aferir a realidade do Estado brasileiro e de sua forma federal para verificar a pertinência da estrutura judiciária federal.

Para tanto, serão considerados os fatores que determinaram a humanidade a organizar-se em Estados, as finalidades destes, bem

¹⁶⁹ Considera-se, para efeito deste trabalho, o nascimento do Estado Federal nos termos preconizados por RUSSOMANO, Rosah. *O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965. p. 15, *in verbis*: “Apesar de as origens do federalismo remontarem à Antigüidade grega e apesar de, através dos tempos, se terem efetuado várias tentativas, visando à construção federativa, só se chegou propriamente ao Estado federal com a orientação delineada pelo pensamento jurídico e político norte-americano, orientação esta concretizada na Lei Suprema de 1787.” No mesmo sentido, cite-se DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 7, bem como MENEZES, Aderson. *Teoria Geral do Estado*, p. 194.

¹⁷⁰ FERREIRA DE MELO. Osvaldo. *Fundamentos da política Jurídica*, p. 42 registra que “[...] são as aspirações sociais que, manifestadas numa sociedade com um grau satisfatória de autonomia e prática democrática, criam as representações jurídicas, as quais orientarão o legislador e o juiz que tenham ouvidos de ouvir os clamores que soam do imaginário social.”

como os motivos que levam a adoção do modelo de Estado Federal, tratados no capítulo anterior.

2.1 RESENHA HISTÓRICA PRÉ-FEDERAÇÃO BRASILEIRA

No ano do descobrimento do Brasil (1500), Portugal tinha uma população aproximada de um milhão de habitantes, o que, mesmo para aquela época não representava muito, pois seus vizinhos espanhóis tinham sete vezes mais habitantes e a França já contava com quinze milhões de pessoas.

Os feitos alcançados pelos portugueses, notadamente nas grandes navegações e no comércio internacional, são bem reconhecidos. Porém, a mesma eficácia não foi atingida no empreendimento de ocupar/colonizar a nova terra.

É certo também, que desde o descobrimento e até mesmo depois da primeira expedição colonizadora conduzida por Martin Afonso de Souza (1530), o Brasil ficou abandonado sujeito a constantes investidas dos franceses, holandeses e espanhóis, que se aproveitavam dessa frouxidão para levar algumas de suas riquezas naturais, especialmente pau-brasil e minerais preciosos.

Nessa época, em Portugal vigiam as Ordenações Afonsinas¹⁷¹, logo substituídas pelas Ordenações Manuelinas, editadas em 11 de março de 1521, ano da morte de D. Manuel. Regras, portanto, de aplicação também na Colônia.

¹⁷¹ NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil*. ed. fac-similar. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000. Volume I. (Crônica dos Tempos Coloniais). p. 5, afirma que esta compilação de leis pode ser considerado o primeiro código da Europa Moderna.

A divisão do país em Capitanias Hereditárias, outorgadas entre 1534 e 1536, ocorreu sob a égide das Ordenações Manuelinas, eis que vigoraram até 1603. Assim, mediante distribuição de cartas de doação e dos respectivos forais estabeleceu-se a primeira organização política da Colônia.

Nesse contexto, Nequete¹⁷² enfatiza que:

Com as cartas de doação fazia El-Rei mercê aos Capitães e Governadores de soberania sobre os territórios doados, enquanto que nos forais se estabeleciam os *direitos, foros, tributos e coisas* que no respectivo trato da terra se haviam de pagar o Rei e ao capitão donatário, passando a constituir estes dois diplomas em estatuto fundamental das respectivas capitanias. (grifos no original).

Portugal, é importante lembrar, vivia sob um regime de monarquia patrimonial, em que as terras do Estado pertenciam, por conseqüência, ao seu monarca. O mesmo se aplicava à colônia, razão pela qual as capitanias eram doadas¹⁷³. Assim, enquanto as cartas de doação tinham uma relação de semelhança com as atuais escrituras de doação, os forais estabeleciam os direitos e obrigações das partes, sendo dos capitães aquelas tributárias e da Coroa o respeito à plena autonomia do governador na organização política e de sua justiça. Este, por sua vez, se necessitasse ser julgado, seria mandado pelo rei à corte, na metrópole.

Raymundo Faoro¹⁷⁴ assim se reporta à questão política que envolvia a carta de doação e do foral: “Não se trata, agora, de

¹⁷² NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil*. Volume I. ed. fac-similar. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000. p. 6.

¹⁷³ Para ALMEIDA, José Maurício Pinto de. *O Poder Judiciário Brasileiro e sua Organização*. 1. ed. 3ª tir. Curitiba: Juruá, 1993. p. 11. “A carta de doação era o documento pelo qual o Rei fazia concessão de terra aos capitães.”

¹⁷⁴ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Formação do Patronato Político Brasileiro. 3. ed. revista, 7. Imprensa. São Paulo: Globo, 2001. p. 141.

privilégios econômicos, mas de competência pública, sempre restrita, restrita quer pelas ordenações do reino ou pelo conceito então reinante dos poderes centralizadores do soberano”.

Ainda que sob uma acanhada descentralização e delegação de poderes, o rei tentava manter sob seu tacão a reserva dos mesmos poderes outorgados aos capitães, a ponto de reservar ao seu julgamento as causas que superavam determinada alçada¹⁷⁵. Em outras palavras, o rei tentava a todo custo manter o exercício da jurisdição, delegando apenas o julgamento das causas menos importantes e que possuísem relação direta com a capitania hereditária.

O aspecto político-administrativo, por sua vez, impunha uma autonomia maior, muito mais pela grande dificuldade de comunicação com a metrópole, que estava submetida aos incipientes meios de transporte, do que por liberalidade do mandatário.

Esse modelo de administração, porém, criado para facilitar a manutenção das terras da colônia sob o domínio da coroa portuguesa, logo mostrou esgotamento¹⁷⁶, seja pelo abandono de algumas capitanias, seja pelo desvirtuamento de outras, mesmo prósperas economicamente. Assim, o sistema de governos-gerais surgiu como sucessor, embora ainda convivendo com algumas capitanias, mas assumindo atribuições superiores em assuntos

¹⁷⁵ ALMEIDA, José Maurício Pinto de. *O Poder Judiciário Brasileiro e sua Organização*, p. 11-12: “Somente nas causas cíveis de valor superior a cem mil réis, era admitido o direito de apelação aos tribunais da Corte.”

¹⁷⁶ SKIDMORE, Thomas E. *Uma história do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra. 1998. p. 27, registra que: “Infelizmente, para a Coroa, os riscos eram muito grandes e as recompensas demasiado incertas para persuadir os donatários a fazer os investimentos requeridos. Apenas duas capitanias foram bem sucedidas: São Vicente e Pernambuco.”

militares, de fazenda e da justiça. Em suma, uma tentativa de recuperação do frouxo controle.

O caos e o abandono administrativos não ocorriam sem uma causa direta. Afinal, de acordo com o relato de Teixeira da Silva:

As capitânicas, imensos espaços de terra, foram distribuídas entre fidalgos da pequena nobreza – já que os grandes se interessavam mais pelas Índias ou por terras do Reino e suas ilhas adjacentes – e funcionários da burocracia monárquica, muitos de extração burguesa, e, mesmo, com estreitas ligações com cristãos novos, judeus recém-convertidos¹⁷⁷.

Desse período releva registrar o governo de Tomé de Souza, que editou em 1548 um regimento acerca da administração da justiça - que duraria até 1677 - e que, a partir de 1603, conviveria subordinado às Ordenações Filipinas¹⁷⁸. Estas regras vigoraram no Brasil até 1917, data do advento do Código Civil brasileiro.

Permanecendo a dificuldade na administração da nova colônia, dada a peculiar dimensão continental, impôs-se a sua divisão em dois governos-gerais (1572), um ao norte, de Ilhéus para cima, e outro ao sul, de Porto Seguro para baixo, logo reunificado pela Carta Régia de 1577. Estas eram, na verdade, tentativas de criação de uma forma de administração descentralizada, mais propícia para a realidade territorial brasileira.

¹⁷⁷ SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *Conquista e Colonização da América Portuguesa – O Brasil Colônia – 1500/1750*. In: LINHARES, Yeda Maria (Org.) *História Geral do Brasil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 57.

¹⁷⁸ CÂMARA, José Gomes Bezerra. *Subsídios para a História do Direito Pátrio*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Livraria Brasileira, 1973. v. 1 (1500-1579), p. 175. O autor esclarece que o Código Filipino compunha-se de cinco livros. O Livro I definia as atribuições das autoridades judiciárias, o II, assuntos residuais, o III, a legislação processual (civil e penal), o IV, as leis civis e o V as penais.

Nesse período, a pouca descentralização da administração da Justiça, que era praticada no Brasil ao alvitre do capitão ou governador, sofreu um retrocesso. Segundo Faoro¹⁷⁹:

Para os negócios da fazenda e da justiça, com regimentos particulares, criou o rei o ouvidor-mor e o provedor-mor, com atribuições específicas, não subordinadas ao governador. [...] O ouvidor-mor cuidaria da justiça nas capitanias, com alçada sujeita aos recursos a Lisboa. Com estas medidas, completava-se a obra de incorporação e absorção dos assuntos públicos da colônia à autoridade real, por meio de seus agentes diretos.

Logo em seguida, Portugal passa ao domínio espanhol, que dispensou o mesmo descaso em relação à colônia, ou seja, era mantida tão-só como objeto de pura exploração econômica.

Posteriormente, com a vinda da família real para a colônia (1808), decorrente da invasão das tropas de Napoleão Bonaparte a Portugal, o Brasil passa a experimentar uma modificação na sua ordem jurídica e política, de magnitude sem precedentes¹⁸⁰.

Embora ainda vivendo a condição de colônia e logo após como reino unido (1815), já se ouviam pelas terras brasileiras as novidades vividas no hemisfério norte, especificamente no continente americano, no que alude à nova forma organizacional do Estado, em Federação, chegando até a influenciar o movimento da Inconfidência Mineira (1789).

¹⁷⁹ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*, p. 169.

¹⁸⁰ SKIDMORE, Thomas. *Uma História do Brasil*, p. 58 assenta que “O Príncipe regente não perdeu tempo na consolidação da presença real. Ainda na Bahia, ele abriu os portos da colônia aos navios de todas as nações, terminando assim, com séculos de monopólio Português.[...] Uma vez no Rio, o príncipe fundou um pequeno grupo de novas instituições, incluindo a Biblioteca Nacional, o Jardim Botânico, o Banco do Brasil e faculdades médicas na Bahia e no Rio de Janeiro. A Coroa também instalou as primeiras tipografias, libertando a colônia de seu longo isolamento intelectual.”

No regresso a Portugal (1821), D. João VI deixa seu filho D. Pedro administrando a colônia, que, logo em seguida (1822) lidera o processo, já iminente, de independência¹⁸¹. Ato contínuo, trata de mandar preparar a Constituição do novo Estado, Carta esta privilegiadora da centralização político-administrativa e impositora de uma forma unitária de Estado¹⁸².

A Constituição Imperial¹⁸³ divide, então, o território brasileiro em vinte províncias subordinadas ao poder central e dirigidas por presidentes escolhidos e nomeados pelo Imperador¹⁸⁴.

Dissentindo de alguns historiadores Ferreira de Melo¹⁸⁵ afirma categoricamente:

Quem examinar em profundidade a história das províncias imperiais não repetirá a leviana afirmação, muito corrente aliás, de que a nossa Federação foi arbitrariamente criada com a Carta Republicana. A descentralização política, naturalmente formada, foi um fenômeno atípico na vida do Império. Pedro Calmon atribui, como uma das causas da queda de D. Pedro I, o fato de este não contar com o apoio da opinião pública nas Províncias, queixosas da centralização excessiva.

¹⁸¹ SKIDMORE. Thomas E. *Uma História do Brasil*, p. 60 assinala que: “Em 9 de janeiro de 1822, ele seguiu o conselho que seu pai lhe dera ao partir – proclamando, segundo a lenda ‘Fico!’”

¹⁸² O artigo 2º prescreve a divisão territorial. BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824).

Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 18 fev. 2008.

¹⁸³ BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 18 fev. 2008.

¹⁸⁴ “Art. 165. Haverá em cada Província um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convém ao bom serviço do Estado.” BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824).

Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 18 fev. 2008.

¹⁸⁵ FERREIRA DE MELO, Osvaldo. *Tendências do Federalismo no Brasil*, p. 41

Antes mesmo do início do segundo reinado, ao final do turbulento período regencial, as aspirações no sentido de descentralização do poder em direção das Províncias¹⁸⁶ fazem surgir o Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834, criando o Poder Legislativo Provincial, que tinha seus membros eleitos pelo povo da respectiva região.

Após um período de retrocesso atribuído a alguns excessos de determinados legislativos provinciais, os anseios federalistas se espalharam, inicialmente sob o manto da descentralização, mas ao final, já sob a liderança de Ruy Barbosa, acabaram por alastrar-se por todo o império.

Russomano¹⁸⁷, acerca da liderança exercida por Rui Barbosa, relembra excerto de seu discurso:

Dando a cada Província a posse plena de sua existência, o desenvolvimento proporcional à sua capacidade, a fruição inteira da messe de seu trabalho, da sua energia, de seu merecimento, com a vantagem adicional da defesa externa pelas forças de um grande Estado federativo [...] a federação consolidaria em granito a unidade da pátria, criaria, numa acepção superior, essa unidade, puramente oficial hoje, implantando-a com raízes eternas na esfera moral dos sentimentos nacionais[...].

Nesse clima, a revolução/golpe¹⁸⁸ de 15 de novembro de 1889 tornou-se inexorável¹⁸⁹.

¹⁸⁶ FERREIRA DE MELO, Osvaldo. *Tendências do Federalismo no Brasil*, p. 41. Para o autor, “[...] os sentimentos autonomistas, durante o reinado de D. Pedro I, eram tão expressivos na Câmara dos Deputados, que provocaram o Senado Imperial – instituição formada por anciãos que provinham de sociedade que frutificou com a monarquia absoluta – fortes reações conservadoras com vistas a fortalecer a forma unitária do Estado.”

¹⁸⁷ RUSSOMANO, Rosah. *O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira*, p. 44.

¹⁸⁸ Para SKIDMORE, Thomas E. *Uma História do Brasil*, p. 108, “O Império brasileiro havia sido derrubado por um golpe militar, não por uma revolução social, e a República começou como um governo militar.” E acrescenta: “Os militares não perderam tempo em receber seu pagamento pelo golpe. Seus salários foram imediatamente aumentados em 50% [...]”.

2.2 A PRIMEIRA REPÚBLICA FEDERAL

Proclamada a República, o primeiro decreto (nº 1, de 15 de novembro de 1889) implantou o federalismo, passando as antigas províncias a chamar-se “Estados”.

Rui Barbosa, que passou a integrar o governo provisório¹⁹⁰, contribuiu decisivamente para a implantação do sistema federativo, usando por base o modelo da Constituição, de 17 de setembro de 1787, dos Estados Unidos da América do Norte.

A Constituição decorrente da ordem política recém-adotada trouxe a previsão da nova forma do Estado brasileiro¹⁹¹ e estabeleceu um sistema de competências entre a União e as unidades federadas (arts. 7º a 10), bem como extinguiu o Poder Moderador¹⁹², acolhendo a doutrina da tripartição de Poderes.

A Constituição da nova ordem política norteou-se pelos seguintes princípios básicos: a) forma republicana de governo; b) federação como forma de Estado; c) regime representativo; d) presidencialismo, como regime de governo; e) três poderes,

¹⁸⁹ SKIDMORE, Thomas E. *Uma História do Brasil*, p. 108. O autor relata que: “Como a maioria das transições políticas importantes no Brasil, a queda do império deu-se virtualmente sem derramamento de sangue. O imperador simplesmente aceitou o ultimato militar.”

¹⁹⁰ Foi Ministro da Fazenda.

¹⁹¹ “Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.” BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional. Diário Oficial da União de 24.02.1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 20 fev. 2008.

¹⁹² Poder acumulado juntamente com o Executivo pelo Imperador como forma de assegurar sua hegemonia, previsto no artigo 98, assim vazado: “O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais Poderes Políticos.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm> Acesso em: 20.02.2008.

autônomos independentes; f) temporariedade das funções eletivas; g) requisitos eletivos previstos constitucionalmente; h) sufrágio direto; i) previsão das competências dos Estados; j) autonomia dos municípios; l) proibição de reeleição de presidente e governador; m) possibilidade de reforma constitucional.

O novo *status* político, entretanto, que concedia imensos poderes e competências aos estados-membros sem assegurar as respectivas fontes de recursos, acabou por acentuar o predomínio de entes federados economicamente pujantes como São Paulo e Minas Gerais¹⁹³, fazendo florescer as oligarquias¹⁹⁴ estaduais¹⁹⁵, a ponto de suscitar a seguinte assertiva de Russomano¹⁹⁶: “O excesso de federalismo passou a caracterizar nossa estruturação estatal, trazendo males que foram frontalmente combatidos, na órbita política e doutrinária.”

Parte desses novos problemas pode ser atribuída ao disposto no artigo 5º da nova Constituição (1891) que restringia e especificava em *numerus clausus* os casos de auxílio federal aos estados-membros, *in verbis*:

Art. 5º Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração; a União,

¹⁹³ A alternância de Poder, com a indicação do Presidente da República entre esses dois Estados ficou conhecida pela alcunha de “política do café-com-leite.”

¹⁹⁴ ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*, p. 567. Verbete *FORMAS DE GOVERNO*: “[...] *oligarquia*, governo baseado no patrimônio, no qual os ricos mandam.”

¹⁹⁵ BONAVIDES, Paulo *et al.* *História Constitucional do Brasil*, p. 263, assim descreve o problema: “Os partidos políticos estadualizados não expressavam, em nenhuma ocasião de crise, a vontade nacional. Não possuíam programas, não eram congruentes, não tinham atuação permanente. Funcionavam apenas como fachadas de oligarquias patriarcais. Neles a força do coronel reproduzidas historicamente, em plena madrugada do século XX, a mesma autoridade dos barões feudais da idade média, sendo a República, ao mesmo tempo, uma desigual e injusta federação de oligarcas.”

¹⁹⁶ RUSSOMANO, Rosah. *O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira*, p. 48.

porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.¹⁹⁷

Em decorrência disso, os dois estados mais fortes – São Paulo e Minas Gerais – aliados ao Rio Grande do sul, que despontava entre os não tão fortes, dominaram a República. A propósito, Bercovici¹⁹⁸ observa que “Não é coincidência terem sido esses Estados os únicos que não sofreram intervenção federal, sob qualquer pretexto, até 1930.”

Logo em 1892, portanto, já começaram os primeiros pleitos de revisão constitucional. “Coube a Gaspar Silveira Martins levantar, pela primeira vez no país, a questão da ‘revisão da Constituição de 1891’”, registra Jacques¹⁹⁹.

Rui Barbosa, citado por Russomano²⁰⁰, apresentava a seguinte percepção para o problema:

[...] visualizava o problema, verificando que a federação não havia encontrado em nosso país ambiente favorável à sua afirmação. O mesmo sucedera com a República. Partidário, entretanto, desta forma de governo e daquela forma de Estado, considerava-as irretiráveis no Brasil. E afirmava que, com elas, ou nos salvaríamos, ou pereceríamos. E porque as deveríamos reconstituir e sanear, apontava o caminho seguro para a consecução deste objetivo. Este caminho era a revisão do texto supremo.

¹⁹⁷ BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional. Diário Oficial da União de 24.02.1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 21 fev. 08.

¹⁹⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 32.

¹⁹⁹ JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*, p. 78.

²⁰⁰ RUSSOMANO, Rosah. *O princípio do Federalismo na Constituição Brasileira*, p. 48.

Jacques²⁰¹ também anota que Rui Barbosa desenvolveu a questão da revisão constitucional em bases mais amplas, menos profundas, circunscrita aos seguintes pontos: a) unidade de processo; b) unidade da justiça; c) definição dos princípios constitucionais que os estados-membros devem respeitar; d) regulamentação do “Estado de sítio”; e) regulamentação da faculdade de os estados-membros e os municípios contraírem empréstimos externo; f) proibição das “caudas orçamentárias” ou dos “orçamentos rabilongos” (inclusão na lei orçamentária de disposições estranhas aos serviços gerais da administração); g) veto parcial no orçamento das despesas, para extirpar as “caudas”.

Skidmore²⁰² acrescenta um aspecto político para o clamor reformista que rondava a Constituição Federal de então:

A década de 1920 viu um crescente descontentamento com o liberalismo que havia sido influência subjacente da República brasileira desde sua criação em 1889. [...] Ataques ao liberalismo após a Primeira Guerra Mundial não ocorreram apenas no Brasil. Pensadores europeus como Oswald Spengler produziam grandes teorias para explicar o declínio da civilização ocidental.

A revisão constitucional acabou se operando entre 1925 e 1926 para: reforçar os poderes do Presidente da República, ampliar os casos de intervenção federal, instituir o veto parcial e, principalmente, nas palavras de Russomano²⁰³, alterar “o caráter do nosso federalismo, restringindo, como se pretendia, a autonomia dos Estados-membros, em prol da dilatação da competência da União.”

²⁰¹ JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*, p. 79.

²⁰² SKIDMORE, Thomas E. *Uma História do Brasil*, p. 144, 149.

²⁰³ RUSSOMANO, Rosah. *O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira*, p.48.

No entanto, não serviu para aplacar os anseios populares no campo social nem tampouco extirpar, ou ao menos diminuir, o poder dos coronéis²⁰⁴ e das oligarquias²⁰⁵.

2.3 A REVOLUÇÃO DE 1930 E A FEDERAÇÃO NA 2ª REPÚBLICA

O liberalismo individualista, acolhido pela Constituição de 1891, gerou forças econômicas poderosas que precisavam ser contidas. Os problemas relativos à questão social, advindos da industrialização e a necessidade de atualização da Carta Constitucional de forma a substituir o exacerbado individualismo pela democracia social, provocam a Revolução de 1930. Esta é, pelo menos, a explicação mais “romântica” para o evento revolucionário, consoante interpretação de Bonavides e Andrade²⁰⁶ para os fatos ocorridos:

Tornemos, no entanto, à [Revolução de] 1930 que, se não foi na praxe uma Revolução em toda a sua latitude – pois acerca dessa conclusão há razões impeditivas que não consentem reconhecer-lhe tal crédito – certamente o foi, vista pela imaginação romântica de suas lideranças em confronto com a situação política decadente da Pátria velha.

²⁰⁴ LEAL, Victor Nunes *Apud* BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, p.34. Nota de rodapé 46, explica o que vem a ser o coronelismo: “[...] o ‘coronelismo’ é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras.”

²⁰⁵ ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*, p. 567, verbete “*Governo, Formas de:[...] oligarquia, governo baseado no patrimônio, no qual os ricos mandam.*”

²⁰⁶ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, p. 270.

Os mesmos autores arrematam, em seguida, tenazmente: “As conquistas que promoveu, orçadas pelo grau de liberalismo inerente ao ideário propagado, se apresentaram deveras mesquinhas, ficando aquém das esperanças depositadas em sua ação renovadora”.²⁰⁷

A história mais pragmática, por seu turno, atribui a causa do movimento à disputa eleitoral na campanha presidencial de 1929. Assim, sem observar o acordo da “política do café-com-leite”, São Paulo, que indicara o Presidente Washington Luís, cujo mandato teve como antecessor o mineiro Artur Bernardes (1922-1926), optou por indicar outro paulista para sucedê-lo, Júlio Prestes. Inconformados, os políticos mineiros, aliando-se aos rio-grandenses do sul e aos paraibanos, criaram a Aliança Liberal e indicaram Getúlio Vargas, então governador do Rio Grande do Sul, para presidente e como vice o paraibano João Pessoa²⁰⁸.

Abertas as urnas, sagrou-se vencedor Júlio Prestes. Ato contínuo, o candidato derrotado, Getúlio Vargas, com seus aliados, iniciou um movimento para depor o Presidente ainda em exercício. O que logrou êxito, como se depreende da história política pátria²⁰⁹.

Faoro²¹⁰ dá a seguinte interpretação ao movimento revolucionário da época:

Destruída a confiança no aparelhamento presidencial, rompida a política dos governadores, era necessário colocar, na área vazia, um corpo de domínio estruturado

²⁰⁷ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, p. 270.

²⁰⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, p. 37-38.

²⁰⁹ O brasilianista SKIDMORE, Thomas E. *Uma História do Brasil*, p. 154 e 155 vê desta forma a motivação do movimento revolucionário: “A vitória de Getúlio havia sido obra de uma complexa coalizão, da qual os líderes políticos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, ressentidos com o domínio de São Paulo sobre a política nacional, eram apenas um elemento.”

²¹⁰ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. p. 760-761.

por todas as classes, comandadas autoritariamente. Perturbado o mundo coronelista com o crescimento da massa urbana, os dirigentes, ciosos do mando, utilizam processos mais duros para domesticar o rebanho tresmalhado.

Completando de forma sagaz e pouco entusiasmada com a Revolução: “Expediente elitista – maquiavélico na essência – com pele doutrinária, a qual, com o mesmo desembaraço, poderia ser trocada ou alterada”²¹¹.

Assim que se operou a remoção dos oligarcas representantes da Velha República instituiu-se o Governo Provisório²¹², instalando uma ditadura no território nacional²¹³.

Sob o manto da necessidade de adoção de medidas de caráter social e tendo como paradigma a Constituição de Weimar, é criada uma Assembléia Constituinte para elaborar uma nova Constituição, sob a forte influência da “Revolução Constitucionalista” de 1932, irrompida em São Paulo e logo sufocada.

Essa Constituinte, no entanto, tomou assento somente três anos depois da vitória da Revolução ocorrida. Durante este período viveu-se a farsa do federalismo, em que todas as decisões passavam pelo crivo do Presidente da República ou de algum de seus ministros. As de menor importância eram decididas pelos Governadores/Interventores, nomeados e demissíveis *ad nutum* pelo primeiro mandatário. Otávio Mangabeira, adversário derrotado e

²¹¹ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. p. 761.

²¹² Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, que nomeou interventores em todos os Estados, com poderes de nomear os prefeitos de todos os municípios.

²¹³ Segundo BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, p. 39, “O Governo Provisório propôs ainda, a centralização da arrecadação tributária por parte da União e a proibição dos Estados contraírem empréstimos externos sem sua autorização.”

exilado pela Revolução, do exílio escreveu a um Constituinte adversário. É como contam Bonavides e Andrade:

Houve revoluções, em 1930, em vários países sul-americanos: Argentina, Brasil, Chile e Peru. Nenhum precisou de mais de um ano para reentrar na ordem legal, ou para pôr no lugar da ditadura deposta a legalidade restaurada. Só o Brasil deu ao continente o espetáculo de necessitar de mais de três anos para que pudesse reunir a sua Constituinte.²¹⁴

É de se reconhecer, entretanto, que a Constituição de 1934 procurou conciliar a democracia liberal, que já dava sinais de envelhecimento, com a democracia social²¹⁵, da mesma forma que, pela primeira vez, passou a utilizar a técnica redacional analítica²¹⁶. Mas, no que concerne à forma de Estado, inobstante a previsão constitucional²¹⁷ e o discurso federalista, a prática demonstrou uma tendência unitarista forte, mesmo porque, no tocante a discriminação de rendas (garantidora da autonomia dos estados-

²¹⁴ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, p. 288.

²¹⁵ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, p. 331 registra que “A Assembléia Nacional Constituinte dava já uma idéia de seu trabalho ao fazer a proclamação preambular onde se lia que o corpo representativo constituinte se reunira para organizar um regime democrático em condições de assegurar à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico. Estes últimos termos, referente à justiça e ao bem-estar, compendiam sem dúvida toda a programação do Estado social que se decretava e promulgava com aquela Constituição.”

²¹⁶ Para AMORIM, José Roberto Neves. Aspectos da História Constitucional. In: _____; GARCIA, Maria (Coords.). *Estudos de Direito Constitucional Comparado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 3, em relação à extensão, as constituições têm sido divididas em “*constituições sintéticas*: também chamadas de constituições breves [...]”; *constituições analíticas*: são desenvolvidas com mais detalhamento, com muitos artigos, parágrafos, incisos e alíneas. A maioria das constituições vigentes é analítica.”

²¹⁷ “Art 1º - A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm> Acesso em: 22 fev. 08.

membros) pouco se evoluiu em relação à Carta anterior²¹⁸. Assim, mesmo que lograssem alcançar livrar-se do jugo presidencial, os governadores não teriam recursos para fazer frente aos gastos ordinários.

Como bem lembra Bercovici²¹⁹, o autoritarismo e a centralização política, na década de 30, foram tomando corpo, apesar da luta pelos ideais de autonomia dos estados-membros. A capacidade do mandatário maior de mobilizar as camadas populares urbanas e a inexistência de um partido político nacionalmente forte tornaram o terreno social fértil ao surgimento da ditadura e do Estado Novo.

2.4 O ESTADO NOVO E A CARTA DE 1937

A Carta Constitucional de 1934, ainda que originada de uma Assembléia Nacional Constituinte, teve seu curto período de vigência interrompido pelo golpe de 1937.

Ao mesmo tempo, os reflexos dos movimentos europeus de tendências fascistas em lutas contra os comunistas, que acabaram por colocar à frente de Estados democráticos “ditadores legais” como Mussolini e Hitler, influenciam o surgimento no Brasil de partidos radicais como o Integralista (moldado sobre o fascismo²²⁰) e o Comunista.

²¹⁸ Acerca do assunto vide BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, p. 312-316.

²¹⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, p. 39-41.

²²⁰ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. P. 783.

Nesse contexto, em 10 de novembro de 1937, o Presidente da República, a pretexto de que “a paz política e social estava profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem” e pela “extremação de conflitos ideológicos”, que “colocavam a nação sob a funesta iminência da guerra civil”, outorgou²²¹ “com apoio das Forças Armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional”²²², uma Constituição²²³.

Inaugura-se, dessa forma, um período ditatorial²²⁴ com a correspondente hipertrofia do Poder Executivo e, na mesma proporção, o cerceamento das garantias individuais, ao mesmo tempo em que, malgrado a previsão Constitucional de federação, a organização estatal passa a viver um período unitário.

Russomano²²⁵ assim visualiza o Estado Novo:

A Carta de 1937, em verdade, rezava ser o Brasil um Estado federal. Não obstante, esta determinação teve um caráter meramente platônico, destinando-se, como tantos outros preceitos daquele diploma, a permanecer cristalizada no papel. Nossa estrutura foi substituída. Tivemos então, em realidade, um Estado unitário descentralizado.

Para reforçar o seu raciocínio²²⁶ o autor utiliza a publicação do Decreto-Lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939, que tornou os estados-

²²¹ Segundo BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, p. 345, “Pode-se afirmar que até então as Constituições haviam sido resultantes de debates e decisões constituintes.”

²²² JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*, p. 88.

²²³ Segundo ALMEIDA, José Maurício Pinto de. *O Poder Judiciário Brasileiro e sua Organização*, p.19. “Essa Constituição, de autoria de Francisco Campos – conhecido por “Chico Ciência” pela sua capacidade de transformar atos arbitrários em fórmulas legais -, foi chamada de “Polaca”, porquanto inspirada na Carta Magna imposta aos poloneses depois de 1926 pelo General Joséf Pilsudski.”

²²⁴ ALMEIDA, José Maurício Pinto de. *O Poder Judiciário Brasileiro e sua Organização*, p.19.

²²⁵ RUSSOMANO, Rosah. *O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira*, p. 50.

²²⁶ RUSSOMANO, Rosah. *O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira*, p. 50.

membros verdadeiras coletividades territoriais descentralizadas, sob o controle e a fiscalização do Chefe do Poder Executivo.

Bonavides e Andrade²²⁷ não são menos enfáticos ao arrazoar: “Com efeito, o Estado Novo aniquilara a federação. Os Governos estaduais haviam sido durante esse período interventorias federais, sendo a centralização e o espírito unitarista a nota dominante do sistema [...]”.

Finda a Segunda Guerra Mundial e com ela fulminados os fantasmas que motivaram o estabelecimento do regime de exceção, a opinião pública volta-se para os problemas internos, a ponto de discutir a legitimidade e até a utilidade da permanência da situação política vivida, bem como a possibilidade e necessidade de “constitucionalização imediata do país, por meio de eleições direitas²²⁸.”

O fato de Getúlio Vargas ter sido eleito de forma indireta pela Assembléia Constituinte (que depois se transformara em Legislativo ordinário por influência do Presidente) e não pelo voto popular fez com que diversos setores ainda não convertidos ao novo regime passassem a argüir publicamente a inconstitucionalidade do governo.

Começava, assim, a queda da ditadura, até que, em 29.10.1945, as mesmas Forças Armadas que levaram Getúlio Vargas ao poder, o depuseram. Já a 2 de dezembro do mesmo ano realizam-se eleições presidenciais e de representantes políticos federais com poderes constituintes. Nesse pleito é eleito Presidente o

²²⁷ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, p. 424.

²²⁸ JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*, p. 90.

general Eurico Gaspar Dutra²²⁹, que continuou a governar por meio de decretos-leis, até que fosse elaborada e votada uma nova Constituição.

2.5 O ESTADO SOCIAL E O FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1946

A Assembléia Constituinte instalada em 2 de fevereiro de 1946 reintroduz o Parlamento brasileiro no centro da produção legislativa do país, ao mesmo tempo que o coloca como legítimo albergador das discussões democráticas nacionais.

Não por outro motivo, a Constituinte instalada inicia seus debates acerca das mais variadas matérias preliminares ao mérito²³⁰ para o qual fora convocada, acolhendo as opiniões das inúmeras correntes políticas e doutrinárias representantes dos vários segmentos populacionais²³¹.

Em 18 de setembro de 1946 é promulgada a nova Constituição. Embora Jacques²³² declare que tal Constituição “manteve o propósito conciliador entre o federalismo e o unitarismo”, Bonavides e Andrade²³³ destacam que a “Carta de 46

²²⁹ SKIDMORE, Thomas E. *Uma História do Brasil*, p. 182, registra que a eleição presidencial realizou-se “com 6 milhões de votos contados. Isso era três vezes os votos de 1930 – a última eleição presidencial -, fazendo do Brasil de 1945 uma sociedade bem mais politicamente organizada do que a oligarquia que entrara em colapso em 1930.”

²³⁰ Segundo BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, p. 375-386, um dos mais acalorados debates foi acerca da vigência (ou não-vigência) da Carta de 1937.

²³¹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, p. 364-374.

²³² JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*, p. 94.

²³³ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, p. 415.

recuperou com decisão o princípio federativo, estabelecendo uma valiosa autonomia para os Estados e Municípios."

O certo é que a Carta Política, de recente vigência, inaugura o federalismo de cooperação. Como observam Bonavides, Andrade²³⁴ e Bercovici²³⁵, referida Carta estabelece a meta de redução dos desequilíbrios regionais não apenas contra os efeitos da seca e das endemias, mas também, das inundações mediante a ampliação da competência da União (compensada com a devolução de instrumentos do federalismo econômico e financeiro nas relações entre a União e os Estados²³⁶). Procura, desta feita, garantir a integração nacional.

Com esse intento são criadas superintendências como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com o respectivo Conselho Deliberativo tendo como integrante os governos estaduais²³⁷ e a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), depois transformada em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. Mas, acima de tudo, como ressaltam Bonavides e Andrade²³⁸, passa a ter assento constitucional a previsão de vinculação de receita tributária de 3% (três por cento) para o nordeste e 3% (três por cento) para a Amazônia com a finalidade de execução de um plano de valorização econômica

²³⁴ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, p. 418-419.

²³⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 42.

²³⁶ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 58.

²³⁷ Para Francisco Oliveira *Apud* BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, p. 46, "o Conselho Deliberativo concretizava um federalismo regionalizado, tentando soldar os Estados em um novo pacto federativo, de caráter regional, para refazer o pacto federativo nacional."

²³⁸ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, p. 419.

daquelas regiões, segundo a dicção dos artigos 198 e 199 da Constituição²³⁹.

Embora fazendo a opção pelo federalismo de cooperação, a nova Carta manteve a característica da Federação brasileira, ou seja, o centralismo administrativo do Governo Federal. Isto é facilmente perceptível observando-se a repartição de competências: a União teve as suas exaustivamente enumeradas, enquanto os estados-membros ficaram apenas com as poucas remanescentes. Como saldo positivo, registre-se a manutenção da autonomia dos municípios, na forma do artigo 28.

2.6 A CONSTITUIÇÃO DE 1967 E A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1/1969

Sob o pretexto de que João Goulart pretendia marcar sua gestão, naquela altura do mandato, com atos bastante alinhados com a prática comunista (desapropriação de terras e nacionalização das refinarias de petróleo, entre outros), em 1º de abril os militares deram um golpe de Estado e colocaram no posto de Presidente o marechal Castelo Branco, até então, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, líder da conspiração militar²⁴⁰.

Em seguida são emitidos uma série de Atos Institucionais, Atos Complementares e Emendas Constitucionais na tentativa de

²³⁹ “Art 198. Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União despenderá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária. Art 199. Na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em 22 fev. 08.

²⁴⁰ SKIDMORE, Thomas E. *Uma História do Brasil*, p. 215.

regulamentar e legitimar o impossível, que resultam na centralização e no fortalecimento do Poder Executivo. Como bem observam Bonavides e Andrade²⁴¹ o “período de abril de 64 a dezembro de 66 registra nada menos do que a edição de quatro atos institucionais e quinze emendas constitucionais.”

Como se não bastasse, o golpe militar desvirtua a atuação das Superintendências criadas no encontro do federalismo de cooperação²⁴².

Posteriormente, consolidando a legislação extravagante antes referida, foi elaborado um novo projeto de Constituição que, encaminhado ao Congresso Nacional, foi votado e promulgado em 24 de janeiro de 1967, para entrar em vigor, logo em seguida, a 15 de março. Nela restringiu-se o Poder dos estados-membros, ao mesmo tempo em que se ampliaram os do Executivo federal, o que significa dizer restringindo o federalismo, mormente porque foram facilitadas a intervenção federal e a decretação do Estado de sítio. Além disso, alargou-se a competência da União nos assuntos de ordem econômico-financeira e social.

Antes mesmo de completar três anos, a Constituição foi quase totalmente reformulada²⁴³ pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, aumentando ainda mais a interferência do Governo federal em todos os assuntos, fosse ele da alçada do estado-membro ou do município.

²⁴¹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, p. 433.

²⁴² BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, p. 51-54.

²⁴³ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, p. 447-448, sustenta que “O poder de revisão ou de emenda é limitado, é parcial [...]” para afirmar que a Constituição de 1967 foi apenas alterada pela Emenda nº 1, de 1969, e não que ali nascera uma nova Constituição.

Nas palavras mais contundentes de Bercovici²⁴⁴: “O federalismo, praticamente, desapareceu neste período, apesar de nominalmente estar previsto nas Cartas outorgadas de 1967 e 1969”.

Bercovici²⁴⁵ ainda chama a atenção para a tentativa de dissimulação do centralismo e autoritarismo exacerbado implantado com a divulgação de um “novo” modelo de federalismo, o “federalismo de integração”: “A elaboração teórica do federalismo de integração é de Alfredo Buzaid, então Ministro da Justiça do General Médici, que considerava o desenvolvimento e a segurança nacional como fundamentos do novo “federalismo”.

Segundo Ferreira Filho²⁴⁶, os defensores desse “novo” federalismo sustentavam que ele iria além do federalismo cooperativo, pois atribuía à União os poderes necessários para dirigir a política nacional, evitar conflitos com as unidades federadas e promover o desenvolvimento econômico com o máximo de “segurança coletiva”²⁴⁷.

Despiciendo dizer, mas essa “forma” de federalismo buscava, isto sim, manter sob o tacão dos militares golpistas toda forma de poder e competências legislativas e executivas, ainda que retiradas às custas dos estados-membros. Por isso, a doutrina não deu ressonância a esse pretense “novel” instituto.

²⁴⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, p. 50.

²⁴⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, p. 51.

²⁴⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, p. 55, registra que “Chegou-se, sob a Constituição anterior, a falar em federalismo de integração. Federalismo este que acentuaria os traços do cooperativismo, mas tendendo a uma sujeição do Estado-membro à União. Na verdade, seria ele um passo no sentido da substituição do Estado federal por um Estado unitário descentralizado, orientação política que hoje conta com adeptos na alta Administração Pública.”

²⁴⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, p. 51.

2.7 O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Depois de um longo percurso, com idas-e-vindas em busca da redemocratização, o processo de abertura política lenta e gradual alcançou seu auge na década de 1980²⁴⁸, tornando-se também alvissareiro ao federalismo já que a grande extensão territorial, a diversidade cultural e de etnias, bem como de sua variedade geográfica, voltaram a balizar a escolha da forma do Estado brasileiro.

Assim é que, decorrente da necessidade de se criar uma Carta Constitucional²⁴⁹ condizente com os novos tempos democráticos, foi promulgada em 5 de outubro de 1988 a atual Constituição brasileira que, desde o seu primeiro artigo²⁵⁰, consagra o federalismo tridimensional, ao incluir os municípios como componentes da Federação²⁵¹.

²⁴⁸ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, p. 456 lembra: “As Diretas-Já não ocorreram em 1985 como queria a Nação. Teve esta que resignar-se com o último colégio eleitoral da ditadura.”

²⁴⁹ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, p. 33 dá a seguinte interpretação quanto à amplitude de uma nova constituição: “Ressalte-se a idéia de que surge novo Estado a cada nova Constituição, provenha ela de movimento revolucionário ou de assembléia popular. O Estado brasileiro de 1988 não é o de 1969, nem o de 1946, de 1937, de 1934, de 1891, ou de 1824. Historicamente é o mesmo. Geograficamente pode ser o mesmo. Não o é, porém, juridicamente. [...] Se dele decorre a certeza de rompimento com a ordem jurídica anterior, de edição normativa em desconformidade intencional com o texto em vigor, de modo a invalidar a normatividade vigente, tem-se novo Estado.”

²⁵⁰ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito.” BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República federativa do Brasil de 1988*. Brasília: D.O.U. de 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 07 mar. 2008.

²⁵¹ O artigo 29 da Constituição determina que todos os municípios elaborem seus próprios estatutos – Lei Orgânica, o que lhes confere, a exemplo dos Estados, poder de auto-organização.

A soberania é titularizada pelo Estado Federal e a autonomia pelos entes federados. Estes possuem capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração.

Por seu turno, para que não restasse dúvida, os constituintes fizeram constar expressamente na Constituição²⁵² a adoção do Federalismo de Cooperação, elencando o rol de matérias de competência comum de todos os entes federativos: União, estados-membros, Distrito Federal e municípios, remetendo à Lei Complementar a fixação das normas para tal cooperação.

Ainda, como técnica legislativa, a atual Constituição enumerou as competências da União e dos municípios, deixando aos estados os poderes remanescentes, conforme se verifica do texto inserido no parágrafo primeiro do artigo vinte e cinco. No que concerne à competência legislativa concorrente, esta ficou relacionada no artigo vinte e quatro, ressaltando-se à União o estabelecimento das normas gerais e aos estados-membros e ao Distrito Federal a adaptação às suas peculiaridades.

Tudo isso tem a finalidade de otimizar a atuação do Estado na diminuição e, se possível, na eliminação das disparidades regionais, como bem acentua Bercovici²⁵³. Esta atuação estatal se dá mediante a realização de políticas públicas comuns, em que União, estados-membros e municípios, de forma concorrente, articulada e uniforme, realizam uma mesma atividade, porém com intensidades e âmbitos de atuação distintos. Exemplo típico desta atuação conjunta em benefício da coletividade está na área de

²⁵² Artigo 23 da Constituição Federal.

²⁵³ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, p. 58.

saúde, onde, por intermédio do Sistema Único de Saúde (SUS), cada esfera atua cooperativamente de forma complementar a outra.

Horta²⁵⁴ converge à mesma conclusão de que há uma previsão expressa do Federalismo de Cooperação na Constituição de 1988 já que foram abandonadas as soluções superadas do Federalismo centrífugo de 1891 e do Federalismo centrípeto de 1967 em favor da cooperação e do equilíbrio, porém sem manchar a autonomia dos entes federados.

Quanto à eventual descentralização ocorrida com a Carta Constitucional em vigor, os autores divergem, entre eles Bastos²⁵⁵, asseverando que:

O Estado brasileiro na nova Constituição ganha níveis de centralização superiores à maioria dos Estados que se consideram unitários e que, pela via de uma descentralização por regiões ou por províncias, consegue um nível de transferência das competências tanto legislativas quanto de execução muito superior àquela alcançada pelo Estado brasileiro.

Bercovici²⁵⁶ procura dar objetividade à polêmica propondo que o debate não se dê apenas entre centralização e descentralização, mas qual descentralização e para que (e/ou para quem) descentralização, de forma que a transferência de receitas da União ocorra concomitantemente com os encargos e facilite a realização das políticas públicas.

Horta²⁵⁷ apresenta elementos característicos da Federação brasileira em decorrência de sua previsão pela Carta constitucional

²⁵⁴ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*, p. 462-463.

²⁵⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 293-294.

²⁵⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, p. 69.

²⁵⁷ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*, p. 452-453.

vigente. A par de relacionar um grande número de itens característicos, em um deles trata do poder Judiciário na República Federativa do Brasil. É justamente esta função estatal (poder) que se abordará mais detidamente a seguir.

2.8 A FORMAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

A especialização das funções (divisão de poderes) do Estado caminhou, como se viu anteriormente (Capítulo 1, seção 3), um longo percurso até alcançar a célebre equação apresentada pelo Barão de Montesquieu²⁵⁸(1748), passando, inicialmente, por Aristóteles²⁵⁹, John Locke²⁶⁰ e Rousseau²⁶¹. Rapidamente, mesmo para um contexto histórico, acabou acolhida pela Constituição americana (1787), bem como elevada à condição de dogma constitucional pela Revolução Francesa já que, no artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, estabeleceu que não teria constituição a Sociedade que não assegurasse a separação de poderes²⁶².

Ainda que, atualmente, a rigidez da separação dos poderes tenha cedido lugar a uma cooperação no relacionamento entre

²⁵⁸ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. *O Espírito das Leis*, Capítulo XI, § 5.

²⁵⁹ ARISTÓTELES. *A Política*, Capítulo IV, § 11, item 1.298^a.

²⁶⁰ LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo*, p. 106-108.

²⁶¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*, p. 79.

²⁶² Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, França, 1789: "Art. 16.º A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição." UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em: <[www.direitoshumanos.usp.br/counter/ Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html)>. Acesso em: 15 mar. 2008.

eles, a ponto de Afonso da Silva²⁶³ preferir falar em “colaboração de poderes”, o certo é que a especialização das funções governamentais tem-se mostrado insuperável, pois que fundamentada em dois elementos básicos: a especialização funcional e a independência orgânica²⁶⁴.

Impende, neste ponto da pesquisa, abordar uma dessas funções governamentais, a Judiciária, já que é de determinado segmento desta que se ocupou este estudo. Assim é que, tal qual como os demais Estados, o brasileiro, na época em que ainda era colônia de Portugal (uma monarquia patrimonial), não conhecia a tripartição dos poderes²⁶⁵.

A administração da justiça, portanto, no período colonial brasileiro era função do rei de Portugal, que a desenvolvia diretamente ou por meio de delegados, com base nas Ordenações do Reino (Afonsinas de 1480, Manuelinas²⁶⁶ de 1520 e Filipinas de 1603). O primeiro representante do reino lusitano em terras sul-americanas foi Martin Afonso de Souza que por aqui chegou, em 1530, acumulando a jurisdição administrativa com a judicial. Em seguida, em 1549, foi substituído por Tomé de Souza que, instalando o Governo-Geral, trouxe consigo um Ouvidor-Geral, encarregado da

²⁶³ AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito constitucional Positivo*, p. 109.

²⁶⁴ AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito constitucional Positivo*, p. 109. O autor apresenta o significado destes dois elementos fundamentais: “(a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função [...]” e “(b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação.”

²⁶⁵ Observe-se que os principais pensadores acerca deste assunto só nasceriam a partir do final do século XVII (Locke em 1632 - Inglaterra -; Rousseau em 1712 - Suíça - e Montesquieu em 1689 - França).

²⁶⁶ NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil. Crônica dos tempos coloniais*, v-I, p. 5, afirma que esta compilação de leis pode ser considerada o primeiro código da Europa Moderna.

administração da justiça. Era a fase²⁶⁷ embrionária do sistema judiciário brasileiro, em que era possível se recorrer das decisões dos ouvidores das comarcas ao Ouvidor-Geral. No entanto, o arbítrio no exercício da função judicial ainda era a tônica.

Na medida em que a colonização foi-se ampliando a burocracia judicial tornou-se mais complexa, passando a contar, no Primeiro Grau, com juiz de vintena (juiz de paz), juiz ordinário (eleito na localidade), juiz de fora (nomeado pelo rei), ouvidor (nomeado pelo rei) e corregedor²⁶⁸. Havia, ainda, um Tribunal de Segunda Instância chamado de Relação (inicialmente na Bahia e depois também no Rio de Janeiro) e, por fim, a Casa de Suplicação, que funcionava como Tribunal de Uniformização de Jurisprudência, em Portugal²⁶⁹.

Com a proclamação da independência e a conseqüente outorga²⁷⁰ da Constituição de 1824 a justiça brasileira foi elevada à condição de um dos quatro poderes do Estado, ao lado do Legislativo, do Executivo e do Moderador. Nessa condição passou a contar com três Instâncias: a Primeira, composta pelos juízes de paz e juízes de direito; a Segunda, pelos Tribunais da Relação e a Terceira, pelo Supremo Tribunal de Justiça, que subtraído do controle de constitucionalidade limitava-se a apreciar os recursos submetidos

²⁶⁷ VELLOSO, Caio Mário da Silva. *Do Poder Judiciário: Organização e Competência*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar. V. 200, I-VIII, 1-425. p. 1-19. Abr./jun 1995. 425 p.

²⁶⁸ NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência*, v-I, p. 129-147.

²⁶⁹ MARTINS FILHO. Ives Gandra da Silva. *Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira*. Revista TST. Brasília, v. 65, n.1, out./dez. 1999. p. 85-91.

²⁷⁰ Há quem, como GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro. A Missão Constitucional de Dom Pedro I: Os Modelos Constitucionais Europeus que Influenciaram na Elaboração da Constituição Brasileira de 25 de março de 1824. *Estudos de Direito Constitucional Comparado*, 514-521, defenda as razões que levaram D. Pedro I a dissolver a Assembléia Constituinte, ignorar o projeto apresentado e outorgar uma Constituição contendo um quarto poder, o Moderador.

com base em nulidade manifesta ou injustiça notória (o que lhe conferia a condição de Corte de distribuição de Justiça)²⁷¹.

Situação peculiar que foi corrigida logo na primeira Constituição Republicana de 1891 (ainda que apenas na Emenda em 1926), que também alterava o nome da Corte Máxima para Supremo Tribunal Federal, agora com a função uniformizadora de jurisprudência em matéria de direito constitucional e federal. Já o controle judicial de constitucionalidade das leis se daria por meio do modelo difuso, em que qualquer juiz ou tribunal poderia afastar a aplicação da lei inconstitucional no caso concreto.

Na primeira Constituição Republicana foi estabelecida a dualidade da Justiça Comum, dividida entre Estadual e Federal (um juiz seccional, três juízes substitutos e três juízes suplentes, por Estado), além da previsão, nunca implementada durante a sua vigência, dos Tribunais Federais.

A efêmera Carta Constitucional de 1934 teve como característica a criação da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho, do Tribunal de Segurança Nacional e a alteração do nome do Supremo Tribunal Federal para Corte Suprema, além de marcante alteração no sistema de controle de constitucionalidade das leis²⁷².

O Estado Novo de Getúlio Vargas por ordem de sua Constituição de 1937²⁷³ acabou por extinguir a Justiça Federal, além

²⁷¹ MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira*, p. 92.

²⁷² MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira*, p. 97 assenta que “A Constituição de 1934 introduziu profundas e significativas alterações no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro. Por um lado manteve, no art. 76, III, b e c, as disposições contidas na Constituição de 1891, e por outro, o constituinte determinou que a declaração de inconstitucionalidade somente poderia ser realizada pela maioria da totalidade de membros dos tribunais. Consagrou, outrossim, a competência do Senado Federal para suspender a execução de qualquer lei ou ato declarado inconstitucional pelo Poder Judiciário, emprestando efeito *erga omnes* à decisão do Supremo Tribunal Federal.”

²⁷³ A Constituição de 1937 foi outorgada.

da Justiça Eleitoral. Revogou também, de fato e de direito²⁷⁴, o controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal (que voltou à nomenclatura anterior) uma vez que permitia ao Chefe do Poder Executivo deixar de considerar a decisão da Corte se a entendesse contrária ao interesse nacional²⁷⁵.

No período constitucional seguinte - Constituição de 1946 -, a Justiça Federal foi restabelecida com a criação do Tribunal Federal de Recursos, como Segunda Instância²⁷⁶ revisional. Na prática, no entanto, não houve previsão dos juízes de Primeiro Grau, motivo pelo qual, como esclarece Nequete²⁷⁷, a providência só teve lugar com o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que deu nova redação ao artigo 105²⁷⁸. Assim, os “juízes subordinados aos tribunais dos Estados-membros faziam as vezes de ‘juízes federais’”²⁷⁹. O mais relevante aspecto, porém, foi o relativo ao estabelecimento do

²⁷⁴ Art. 96. Parágrafo Único: “No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento: se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal. BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 21 mar. 2008.

²⁷⁵ Neste sentido, foi editado o Decreto-Lei n. 1.564, de 5 de setembro de 1939, cassando declaração de inconstitucionalidade de lei tributária proferida pelo STF.

²⁷⁶ “Art. 103. O Tribunal Federal de Recursos, com sede na Capital federal compor-se-á de nove Juizes, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, sendo dois terços entre magistrados e um terço entre advogados e membros do Ministério Público, com os requisitos do art. 99.” BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Assembléia Constituinte. D.O.U. de 19.09.1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 4 mar. 2008.

²⁷⁷ NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência..* ed. fac-similar. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000. Volume II - República. (Crônica dos Tempos Coloniais). p. 89.

²⁷⁸ Art. 105. A lei poderá criar, em diferentes regiões do País, outros Tribunais Federais de Recursos, mediante proposta do próprio Tribunal e aprovação do Supremo Tribunal Federal, fixando-lhes, sede e jurisdição territorial e observados os preceitos dos arts. 103 e 104.

²⁷⁹ ALMEIDA, José Maurício Pinto de. *O Poder Judiciário Brasileiro e sua Organização*, p. 20.

controle concentrado por meio da ação direta de inconstitucionalidade contra lei em tese, mantido o controle difuso.

Inobstante o caráter autoritário da Constituição de 1967 a estrutura básica do Poder Judiciário foi mantida, malgrado os Atos Institucionais que suspenderam as garantias constitucionais de vitaliciedade e inamovibilidade²⁸⁰ dos magistrados e o que reduziu o Supremo Tribunal Federal de dezesseis para onze Ministros²⁸¹.

A atual Constituição trouxe inovação na estrutura do Poder Judiciário, no dizer de Gandra²⁸², ao criar o Superior Tribunal de Justiça, surgido da transformação do Tribunal Federal de Recurso, dando-lhe a condição de órgão de cúpula da Justiça Comum (Estadual e Federal).

2.9 A COMPLEXA ESTRUTURA JUDICIÁRIA BRASILEIRA

Como já abordado anteriormente, ainda neste Capítulo, a jurisdição, na história brasileira, foi inicialmente exercida pelos donatários das Capitâneas Hereditárias, abrangendo inclusive a aplicação das penas de morte e de degredo²⁸³. Posteriormente, já no período Imperial, foi experimentando um distanciamento do Poder Executivo²⁸⁴, até que, já na República, alcançou a condição

²⁸⁰ Ato Institucional nº 5, de 1968.

²⁸¹ Ato Institucional nº 6, de 1968.

²⁸² MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira*, p. 100.

²⁸³ ALMEIDA, José Maurício Pinto de. *O Poder Judiciário Brasileiro e sua Organização*, p. 11.

²⁸⁴ Embora o artigo 151 da Constituição Imperial de 1824 declarasse a independência do “Poder Judicial”, outros dispositivos desta mesma Constituição tornavam esta independência relativa,

de Poder independente²⁸⁵, configurando, hoje, a jurisdição, monopólio²⁸⁶ do Poder Judiciário.

Para o exercício da função decorrente desse monopólio, a jurisdição²⁸⁷, o Poder Judiciário conta com uma estrutura organizacional composta pelos seguintes órgãos²⁸⁸:

- I- O Supremo Tribunal Federal;
- I-A²⁸⁹ - O Conselho Nacional de Justiça;
- II- O Superior Tribunal de Justiça;
- III- Os Tribunais Regionais Federais e Juizes Federais;
- IV- Os Tribunais e Juizes do Trabalho;
- V- Os Tribunais e Juizes Eleitorais;
- VI- Os Tribunais e Juizes Militares;
- VII- Os Tribunais e Juizes dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Segundo se infere da organização do Judiciário, trata-se de um Poder não-federativo, pois, em rigor, não faz parte da organização política de todas unidades da Federação brasileira, já que os municípios não o possuem.

2.9.1 O Supremo Tribunal Federal

Desde os tempos de Colônia, a estrutura judiciária brasileira conta com uma Corte Suprema²⁹⁰ (inicialmente com o nome de

segundo se infere das assertivas de ALMEIDA, José Maurício Pinto de. *O Poder Judiciário Brasileiro e sua Organização*, p. 13.

²⁸⁵ Constituição de 1891: “Art 15. São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si.”

²⁸⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 554.

²⁸⁷ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, p. 174 apresenta um significado para jurisdição: “Aplicar a lei a casos concretos, visando a dirimir litígios, produzindo, assim, decisões definitivas que serão cumpridas coercitivamente.”

²⁸⁸ Previsão estabelecida no artigo 92 da Constituição Federal de 1988.

²⁸⁹ Numeração atribuída pela EC-45/2004.

Casa da Suplicação) fato que levou a criação, com a Lei, de 18 de setembro de 1828, do Supremo Tribunal de Justiça, no nascimento do próprio País. Logo em seguida, a República²⁹¹ acabou por conferir o nome que a Corte possui hoje: Supremo Tribunal Federal (STF).

Órgão máximo do Poder Judiciário, como mencionado anteriormente, é composto por onze Ministros de notável saber jurídico²⁹², nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal²⁹³. Ainda, tem competência originária e recursal, esta última em caráter ordinário e extraordinário, segundo ensinamento de Temer²⁹⁴.

As matérias de competência do STF encontram-se relacionadas no artigo 102, sendo a originária (como juízo único e definitivo) prevista no inciso I, a recursal ordinária no inciso II e, finalmente, a recursal extraordinária, no inciso III, como bem sistematizam Afonso da Silva²⁹⁵ e Temer²⁹⁶. Está prevista, ainda, a competência para julgamento da ação de argüição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição, no § 1º do artigo 102, nos termos da lei²⁹⁷.

²⁹⁰ Inicialmente com atribuições e competências distintas da que se tem hoje, conforme MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira*, p. 87.

²⁹¹ Conforme ALMEIDA, José Maurício Pinto de. *O Poder Judiciário Brasileiro e sua Organização*, p. 34, sua instituição deu-se por meio do “Decreto 848, de 1890, editado pelo Governo Provisório da República”.

²⁹² Segundo ALMEIDA, José Maurício Pinto de. *O Poder Judiciário Brasileiro e sua Organização*, p. 35, “O médico Barata Ribeiro tomou posse como Ministro do STF em 25-11-1893, deixando-o em 22-09-1894, por não ter obtido o *referendum* do Senado Federal à sua nomeação.”

²⁹³ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Art. 105, Parágrafo único.” Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.”

²⁹⁴ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, p. 175.

²⁹⁵ AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 559

²⁹⁶ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, p. 175.

²⁹⁷ A lei referida é a de n. 9.882, de 03.12.99.

Exemplo típico do descumprimento de preceito fundamental constitucional encontra-se na inobservância do princípio federativo, seja por parte de algum ente federado que não observa os ditames constitucionais para fins de contrair empréstimo internacional, seja por parte da União que age de forma a interferir em estado-membro fora das exceções constitucionais. Em ambos os casos se estará ofendendo, não só preceito fundamental constitucional, mas cláusula pétrea²⁹⁸.

No exercício da competência do inciso III, do artigo 102, o STF desempenha a função de guardião constitucional, razão pela qual, como assevera Temer²⁹⁹, “sua função é a de velar pela Constituição”.

2.9.2 O Conselho Nacional de Justiça

Inexistente na estrutura judiciária brasileira, a questão da criação de um Conselho de Controle do Judiciário foi encaminhada ao Poder Legislativo onde, após discussão e votação, acabou por tomar contornos constitucionais - Emenda Constitucional³⁰⁰ - resultando na criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com competência para “o controle da atuação administrativa e

²⁹⁸ BRASIL. *Constituição Federal*, art. 60, § 4º, estabelece as cláusulas pétreas que não podem ser objeto de emenda constitucional.

²⁹⁹ TEMER, Michel. *Elementos de direito Constitucional*, p. 176.

³⁰⁰ Emenda Constitucional n. 45/2004.

financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes"³⁰¹.

Longe de ser um órgão de controle externo "porque então este órgão externo é que seria o Poder", como bem observa Afonso da Silva³⁰², o CNJ exerce função de controle administrativo (compreendido aí o aspecto financeiro) e disciplinar, nos termos dos sete incisos que complementam o parágrafo quarto do artigo 103-B da Constituição da República.

A composição do CNJ é eclética, contando com a participação de membros distintos da carreira da magistratura, conforme se infere dos incisos X, XI, XII e XIII do artigo 103-B, além de representantes do Ministério Público da União; do Ministério Público Estadual; dos Advogados e até cidadãos indicados pela Câmara e pelo Senado.

Como a sua finalidade é evitar que o aspecto negativo do corporativismo possa trazer efeitos nefastos aos cidadãos, não só na entrega da prestação jurisdicional, mas também na questão da eficiência e correção na aplicação de verba pública quando do seu emprego na administração da máquina judiciária, a participação independente dos membros não-togados mostra-se extremamente importante e até essencial para a legitimidade, validade e eficácia do Órgão³⁰³.

³⁰¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, artigo 103-B, § 4º.

³⁰² AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 568.

³⁰³ Acerca da validade e eficácia das normas FERREIRA DE MELO, Osvaldo. *Fundamentos da política Jurídica*, p. 88 assenta que: "A validade de uma norma não pode ser extraída apenas de seus aspectos formais, mas deve considerar também a legitimidade ética de seu conteúdo e de seus fins. Dissemos mais, que a validade material há que ser buscada racionalmente na conformidade possível entre a prescrição e respectiva sanção e os sentimentos e idéias do justo e do socialmente útil."

2.9.3 O Superior Tribunal de Justiça

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) surgiu da transformação do Tribunal Federal de Recursos (criado pela Constituição de 1946) e assumiu a condição de órgão de cúpula da Justiça Comum federal e estadual, “na medida em que somente lhe cabem causas regidas pelo direito substancial comum (direito civil, comercial, tributário, administrativo) e não as regidas por ramos jurídico-substanciais especiais (eleitoral, trabalhista, penal militar)³⁰⁴” sobre questão exclusivamente infraconstitucional debatida na decisão de um Tribunal Regional Federal ou Tribunal de Justiça.

Registre-se que até 1946 quando foi criado o Tribunal Federal de Recursos, o STF era o órgão revisional das decisões de 1º Grau das causas de interesse da União, conforme observa Nequete³⁰⁵.

Ao contrário do STF, a composição o STJ apresenta uma proporção paritária a ser observada pelo Presidente da República quando da nomeação de seus membros na ordem de um terço entre juízes dos TRFs e um terço entre desembargadores dos TJs, indicados em lista tríplice elaborada pelos próprios tribunais, mais um terço, em partes iguais, entre advogados e membros do Ministério Público Federal, Estadual e do Distrito Federal, alternadamente, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de classe³⁰⁶.

O STJ tem competência originária para as causas relacionadas no inciso I, do artigo 105, da Constituição da

³⁰⁴ GRINOVER, Ada Pelegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araujo; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. *Teoria Geral do Processo*, p. 162.

³⁰⁵ NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência, vol II – República*, p. 107.

³⁰⁶ Conforme determinação do parágrafo único do artigo 104 da Constituição da República.

República, competência para julgar mediante recurso ordinário as causas relacionadas nas alíneas *a*, *b* e *c* do inciso II, do citado artigo 105 e, ainda, aquela competência para julgar em sede de recurso especial “as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios [...]”³⁰⁷.

É de extrema relevância para o alvo da pesquisa proposta neste trabalho a manifestação do Ministro Athos Gusmão Carneiro acerca do recurso especial. Na sua concepção, o recurso especial é:

[...] modalidade de recurso extraordinário *latu sensu*, destinado, por previsão constitucional a preservar a unidade e a autoridade do direito federal, sob a inspiração de que nele o interesse público, refletido na correta interpretação da lei, deve prevalecer sobre os interesses das partes.³⁰⁸

Vê-se, dessa manifestação, que a preocupação do constituinte foi atribuir ao STJ a função de uniformização da interpretação do direito federal, por meio do recurso especial. Esta atitude visa a evitar os eventuais efeitos negativos que decorreriam das decisões conflitantes dos tribunais federais do país.

2.9.4 Justiça do Trabalho

³⁰⁷ Inciso III, do artigo 105 da Constituição Republicana.

³⁰⁸ *Apud* ALMEIDA, José Maurício Pinto de. *O Poder Judiciário Brasileiro e sua Organização*, p. 50.

Conforme registra Afonso da Silva³⁰⁹ a Justiça do Trabalho já fora instituída pelo art. 122 da Constituição de 1934, criada em 1942, porém como órgão integrante do Ministério do Trabalho e não do Poder Judiciário, ao qual integrou-se somente com a Constituição de 1946.

A organização compreende o Tribunal Superior do Trabalho (TST), como órgão de cúpula desta Justiça Especializada, os Tribunais Regionais do Trabalho e os Juízes do Trabalho e sua competência, conforme o § 1º do artigo 111-A da Constituição da República, será definida por lei.

2.9.5 Tribunais e Juízes Eleitorais

Esta Justiça Especializada é peculiaridade do arcabouço jurídico brasileiro e o exemplo já vem sendo seguido por outros países, segundo observação de Afonso da Silva³¹⁰. O Código Eleitoral de 1932 foi o responsável pela sua instituição.

Dita estrutura está disciplinada na Constituição³¹¹, contando, como órgão de cúpula, com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais. Sua competência é remetida à legislação complementar³¹²(art. 121).

³⁰⁹ AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 578.

³¹⁰ AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 581.

³¹¹ No artigo 118.

³¹² Além de outros diplomas legais, o principal é o Código Eleitoral, criado pela Lei n. 4.737/65, com profundas alterações operadas pelo Decreto-Lei n. 441, de 29.01.1966, e pela Lei n. 4.961, de 04.05.1966.

2.9.6 Tribunais e Juízes Militares

Reputada como a mais antiga do país, no dizer de Almeida³¹³, a Justiça Militar compreende o Superior Tribunal Militar (STM), como órgão máximo, os Tribunais e Juízes Militares. Estes últimos são, na verdade, as Auditorias Militares (órgãos colegiados – Conselhos Especiais de Justiça e Conselhos Permanentes de Justiça), existentes nas circunscrições judiciárias, conforme o disposto no Decreto-Lei n. 1.003/1969 – Lei de Organização Judiciária Militar. Tal qual ocorre com as demais Justiças Especializadas (Trabalho e Eleitoral) a sua competência é remetida pela Constituição à lei específica³¹⁴.

2.9.7 Tribunais e Juízes dos Estados

Segundo disposição constitucional, cabem às unidades federadas a organização de sua Justiça, “observados os princípios estabelecidos nesta Constituição”³¹⁵.

Grinover³¹⁶ anota que a palavra “tribunais” inserida no § 1º do artigo 125, demonstra a preocupação do constituinte “com a efetividade do princípio do duplo grau de jurisdição”.

³¹³ ALMEIDA, José Maurício Pinto de. *O Poder Judiciário Brasileiro e sua Organização*, p. 74.

³¹⁴ No parágrafo único do artigo 124, da Constituição da República.

³¹⁵ Artigo 125, *caput* da Constituição da República.

³¹⁶ GRINOVER, Ada Pelegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araujo; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. p. 165.

Assim, a Justiça dos Estados compõe-se de órgãos de primeira e segunda instâncias, respectivamente, os Juízes de Direito e Juizados Especiais e os Tribunais de Justiça.

2.9.8 Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais

Desde que o país deixou de ser unitário e passou a adotar a forma federal, suas constituições referem-se à justiça federal. Assim é que a primeira Constituição de 1891³¹⁷ já se referia a tribunais federais, sem que tivessem sido instalados. A Constituição de 1934, apesar de ter determinado a sua criação³¹⁸, não a implementou. Foi somente com a Constituição de 1946 que se instalou o Tribunal Federal de Recursos³¹⁹. Porém, sem a instância de primeiro grau, extinta que fora pela Constituição de 1937.

De fato, foi somente durante o período ditatorial, instalado a partir de 1964, que se voltou a contar com a Justiça Federal de 1º Grau. Como é típico de regimes de exceção, tais juízes federais não eram concursados, mas nomeados pelo Presidente da República entre cidadãos de notável saber jurídico.

³¹⁷ O artigo 59, que tratava da competência do STF, no inciso II assim dispunha: “julgar, em grau de recurso, as questões resolvidas pelos Juizes e Tribunais Federais.”

³¹⁸ “Art. 78. A lei criará Tribunais Federais, quando assim o exigirem os interesses da Justiça, podendo atribuir-lhe o julgamento final das revisões criminais, excetuadas as sentenças do Supremo Tribunal Militar, e das causas referidas no art. 81, letras *d*, *g*, *h*, *i*, e *l*; assim como os conflitos de jurisdição entre juizes federais de circunscrições em que esses Tribunais tenham competência.”

³¹⁹ “Art. 103. O Tribunal Federal de Recursos, com sede na Capital federal compor-se-á de nove juizes, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, sendo dois terços entre magistrados e um terço entre advogados e membros do Ministério Público, com os requisitos do art. 99.”

A Constituição de 1988 criou como órgãos de segunda instância cinco Tribunais Regionais Federais divididos em cinco regiões. A primeira região tem sede em Brasília e abrangência no DF e nos estados de GO, MG, BA, PI, TO, MA, MT, PA, AP, RO, AM, RR e AC. A segunda região tem sede no RJ e abrange os estados do RJ e ES. A terceira, com sede em São Paulo, abrange os estados de SP e MS. A quarta tem sede em Porto Alegre e engloba os estados do RS, SC e PR. Por fim, a quinta região tem sede em Recife e abarca os estados de PE, SE, AL, PB, RN e CE.

A Constituição da República prevê ainda, no inciso II, do parágrafo único, do artigo 105, por disposição da Emenda Constitucional n. 45/2000, a existência do Conselho Nacional da Justiça Federal, que funciona junto ao Superior Tribunal de Justiça e tem a incumbência de exercer a supervisão administrativa e orçamentária³²⁰ da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus.

Cada Estado da Federação e também o Distrito Federal constituem uma Seção Judiciária³²¹, que têm por sede a respectiva Capital, mais as Varas localizadas segundo a lei estabelecer. Cada Seção Judiciária conta com juízes federais - assim denominados os membros da Justiça Federal de primeira instância, segundo assertiva de Afonso da Silva³²² - que exercerão a competência básica de julgar as causas de interesse da União³²³.

³²⁰ Art. 105, parágrafo único, inciso II: “o Conselho da Justiça Federal, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões terão caráter vinculante.

³²¹ Para ALMEIDA, José Maurício Pinto de. *O Poder Judiciário Brasileiro e sua Organização*, p. 53, “Denomina-se ‘Seção Judiciária’ a circunscrição dentro de cujos limites territoriais o magistrado federal de primeira instância exerce sua jurisdição.”

³²² AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 576.

³²³ §§ 1º e 2º, do artigo 109, da Constituição da República.

Tendo em vista que esta espécie da Justiça Comum será alvo de análise mais detida no próximo capítulo, entende-se como suficiente, neste ponto da pesquisa, os assentamentos até aqui expendidos.

2.10 ENCERRANDO O CAPÍTULO

Conforme proposta estabelecida no início do capítulo buscou-se analisar, ainda que separadamente, duas das principais características do Estado brasileiro: a sua forma Federal e a organização da Justiça Comum dividida pelas competências estadual e federal.

A abordagem introdutória histórica teve a finalidade de verificar a existência (ou não) de tradição na adoção desses aspectos. Já a análise das competências, principalmente, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e da Justiça Federal teve o intuito de possibilitar a verificação da pertinência da divisão existente.

Por uma questão de complementação da pesquisa optou-se pela apresentação das demais Justiças Especializadas, porém de forma apenas perfunctória, uma vez que não terão papel determinante na elaboração do raciocínio a ser empreendido no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

A JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO E SEGUNDO GRAUS NO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Com o escólio dos juristas colacionados no primeiro capítulo desta pesquisa é forçoso reconhecer-se a imprescindibilidade do Estado como estrutura albergadora do exercício do poder natural do agrupamento social na Era Moderna.

Nem tão rígida tem sido, pois, a escolha das formas de Estado, entre elas a Federal, hoje já evoluída da repartição dualista para o federalismo intergovernamental³²⁴ ou de cooperação³²⁵, especialmente daqueles países que têm uma vasta extensão territorial, diversidade étnica e diferenças regionais marcantes no desenvolvimento socioeconômico, mesmo porque, esta forma de organização estatal busca mitigar tais diferenças. É justamente o que ocorre no Brasil.

Já em relação à separação de Poderes, pouca alternativa resta para os Estados que pretendem seguir um modelo de Estado Democrático de Direito³²⁶, como o brasileiro. Por esta razão, também

³²⁴ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a Revisão constitucional. As Novas Técnicas dos Equilíbrios Constitucionais e as Relações Financeiras. A Cláusula Federativa e a Proteção da Forma de Estado na Constituição de 1988. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo, RT, v. 14, p. 16-26, jan-mar/1996., p. 16, apresenta a seguinte definição: “Em uma perspectiva científica, procura-se utilizar essa expressão para designar as possibilidades de uma cooperação intergovernamental para atender os fins comuns da sociedade, em questões econômicas, sociais e culturais, através de programas e financiamentos conjuntos.”

³²⁵ Ver Capítulo I, seção 4.2.

³²⁶ SUNFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4. ed. 3. tiragem, revista, aumentada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 49 apresenta seu conceito: [...] aquele, onde o povo, sendo destinatário do poder político, participa, de modo regular e baseado em sua livre convicção, do exercício desse poder.”

aqui é adotada a clássica divisão orgânica³²⁷. Dentro da Função Judiciária, para melhor desempenho, sua estrutura orgânica sofre uma divisão, uma repartição de competências, segundo normas da Constituição Federal, que foram objeto de breve abordagem no capítulo anterior.

Neste ponto do trabalho se verificará, especificamente, se a existência da estrutura chamada Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais³²⁸, em outras palavras, Justiça Federal Comum de Primeiros e Segundo Graus têm pertinência com a forma do Estado Federal brasileiro.

3.1 PRIMEIRO ARGUMENTO CONTRÁRIO: INEXISTÊNCIA DE JUSTIÇA MUNICIPAL

Considerando que o Federalismo se caracteriza pela coexistência de, no mínimo, dois centros constitucionais de governos autônomos atuando sobre um mesmo território e uma mesma população, impende concluir que o Brasil é um Estado Federal³²⁹.

³²⁷ ROSA, Márcio Fernandes Elias. Federalismo, Estado, Poder e Soberania. In: GARCIA, Maria; AMORIM, José Roberto Neves (Coords.). *Estudos de Direito Constitucional Comparado*. Rio de Janeiro: Elsevier: 1997. p. 81-120. p. 99. O autor assevera que: “A divisão de funções precípuas, entretanto, também não ignora, como já constou, a realização concomitante de contenção de abusos da atuação de um Poder por outro, mantendo todas relações recíprocas, por vezes de fiscalização e de invalidação de atos, tendo em conta a necessidade de preservação do exercício ótimo da função primariamente atribuída ao outro Poder. “

³²⁸ Art. 92, III, da Constituição Federal.

³²⁹ Sucintamente AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 99-100 afirma que “A federação consiste na união de coletividades regionais autônomas que a doutrina chama de Estados federados (nome adotado pela Constituição, cap. III do tít. III), Estados-membros ou simplesmente Estados (muito usado na Constituição).”

Importante reconhecer também que o Federalismo, embora originário da América do Norte, em cada país que o adota assume feições próprias, decorrentes não só de questões históricas que levam a tal opção, mas também em razão de características geopolíticas peculiares³³⁰. Aliás, não há um modelo apriorístico de Estado Federal³³¹.

Nesse diapasão, o artigo 18 da Constituição Federal estabeleceu que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil é compreendida pela União, Estados-membros, Distrito Federal e pelos Municípios. Registre-se que todos são autônomos, como já estabelecera o texto constitucional no primeiro artigo³³².

Segundo Bulos³³³, ao incluir o município na formação da República Federativa do Brasil (juntamente com os estados-membros e o Distrito Federal) o legislador constituinte demonstra que optou por uma Federação *sui generis* ou distinta dos diversos modelos federativos. O autor afirma que tal decisão é equivocada, ao argumento de que o município é, na prática, uma divisão política

³³⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, p. 9, registra que: “Afim, não existe um ‘modelo’ de federalismo ideal, puro e abstrato, que englobe a variedade de organizações existentes nos Estados denominados federais.”

³³¹ MUNHOZ DE MELLO, Rafael. Aspectos Essenciais do Federalismo. Aspectos Essenciais do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. v. 41. São Paulo: RT, p. 125-155, 2002. p. 132 afirma que: “A identificação dos traços característicos do federalismo é tarefa das mais árduas. Com efeito, a pluralidade de Estados que adotam a forma federal, cada qual à sua maneira, torna impreciso o núcleo de características que estaria presente em todo Estado federal.”

³³² Observa HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*, p. 323 que “É criticável, de modo geral, a redação que as Constituições Federais brasileiras vêm dando ao artigo que trata da composição da República Federativa. Além da inclusão dos territórios nas Constituições anteriores, e a dos Municípios, na Constituição de 1988, como antes da República Federativa, nota-se o esquecimento da União Federal na composição federativa.” Com efeito, tem razão o autor, segundo se infere da simples leitura do artigo 1º da Constituição Federal.

³³³ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição da República Federativa do Brasil anotada*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 43.

pertencente ao Estado Federado, não possuindo sequer representante no Senado.

No mesmo sentido Horta³³⁴ vê singularidade na forma brasileira de Federação, notadamente se comparada com países que não têm a presença dos municípios na sua composição, como ocorre na Constituição da República Federativa dos Estados Mexicanos de 1917 (art. 43); na Constituição da República Federativa da Venezuela de 1961 (art. 9º); na Constituição da República Federativa da Áustria de 1920; na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949 (art. 20); na Constituição da República Federativa da Suíça de 1874 (art. 2º), entre outras.

Afonso da Silva³³⁵ também entende que há equívoco em considerar o município como entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao sistema federativo. Argumenta que é algo sem sentido, pois se assim fosse, ter-se-ia que admitir que a Constituição estivesse provendo contra hipotética secessão municipal. Afirma ainda que os municípios continuam a ser divisões político-administrativas dos estados-membros.

Contra esses argumentos sustenta Temer³³⁶ que a autonomia municipal, no Brasil, é realidade natural anterior à própria autonomia dos estados federados. Fazendo uma digressão histórica, com base em vários autores, assevera que admitir tal fato é, simplesmente, reconhecer uma realidade natural.

Na mesma linha de raciocínio o citado autor ensina que a própria Constituição Federal estabelece não apenas a autonomia municipal, mas lhe confere competências, na forma do disposto no

³³⁴ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*, p. 620.

³³⁵ AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 474-475.

³³⁶ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, p. 106.

artigo 30 (III a IX) e lhe atribui o poder de auto-organização³³⁷, na forma do artigo 29, e autogoverno (por meio do prefeito, vice-prefeito e vereadores).

No mesmo sentido que Temer, Meirelles³³⁸ afirma que desde os primórdios do Brasil a expansão municipalista tenta impor-se, embora inicialmente tenha sido contida pela centralização imposta pelas Capitâneas, mas "Mesmo assim, as municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de Justiça."

Passando ao largo das discussões doutrinárias acerca do acerto ou erro da sua presença como ente federado, o fato é que, assim como os estados-membros, os municípios possuem autonomia, seja escolhendo seus governantes, seja criando a sua própria Carta Política (Lei Orgânica), ou mesmo integrando, ainda que com menor capacidade de representação, a Federação.

Ocorre que, inobstante configure entidade integrante do sistema federativo, o município não possui um Poder Judiciário Municipal. Não é o que sucede com os outros dois integrantes da Federação, os estados-membros e a União. Assim, se este argumento (ausência de um Poder Judiciário Municipal) não é suficiente para desclassificar o município como integrante da Federação, a contrário senso, não se pode argumentar ser imprescindível para a União manter uma Justiça própria como forma de garantir o respeito ao princípio federativo. Mesmo porque, não há como confundir-se a

³³⁷ Por intermédio de Lei Orgânica Municipal.

³³⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, p. 27-28.

forma de Estado³³⁹ com o princípio da separação de Poderes. Afinal, o respeito ao princípio da tripartição dos Poderes não está condicionado à forma de Estado. E mais, a divisão de Poderes, nas palavras de Afonso da Silva³⁴⁰, fundamenta-se em dois elementos: a especialização funcional e a independência orgânica. E estes elementos não sofrem condicionantes da forma de Estado.

Em outras palavras, não se deixaria de ter uma Federação se não existisse uma Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus para o julgamento das causas do interesse da União (um dos membros da Federação), pois se assim o fosse, também deveria estar prevista na Constituição - tendo em vista a consideração do município como ente federado (art. 1º e 18) - uma Justiça Municipal respectiva. Não é, portanto, corolário da Federação a existência de uma estrutura judiciária para cada ente federado.

3.2 SEGUNDO ARGUMENTO CONTRÁRIO: INEXISTÊNCIA DE ESTRUTURA ATÉ 1966

Com a proclamação da República e antes mesmo da Constituição que seria promulgada, são lançadas as bases da organização judiciária brasileira por meio do Decreto-Lei n. 848, de 11 de outubro de 1890.

³³⁹ Segundo PINTO FERREIRA, *Luís. Teoria Geral do Estado*, p. 881, “Normalmente os doutrinadores fazem a distinção clássica das formas de Estado em duas espécies fundamentais, a saber, o Estado simples e o Estado composto.”

³⁴⁰ AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 109.

Com a conseqüente Constituição Republicana de 1891 estabeleceu-se a divisão (estadual e federal) da Justiça Comum, afinal, o artigo 59, inciso II, que tratava da competência do Supremo Tribunal Federal, dispunha que lhe caberia julgar em grau de recurso as questões resolvidas pelos juízes e Tribunais Federais³⁴¹.

Posteriormente, já em 1894, a Lei n. 221, de 20 de novembro, regulamenta o funcionamento da Justiça Federal. Em 05 de novembro de 1898, o Decreto n. 3.084 aprova a consolidação das leis referentes à Justiça Federal.

O juiz federal Castilho³⁴², ao analisar os trinta anos de existência da Justiça Federal, em 1997, registra que ao se instituir a Justiça Federal, ainda antes da Constituição de 1891, adotou-se uma equação organizacional que, em vez de prestigiar a Federação, acentuava proteção à União, justamente o que era mais frágil no modelo adotado. O autor arremata afirmando: "Desse vezo, de resto, não nos livramos nunca mais, e a leitura dos textos constitucionais seguintes deixa evidenciado o desproporcional peso que esta exerce em visível detrimento daquela."

Assim, como até a Constituição de 1934 nenhum Tribunal Federal fora instalado, determinou-se então, por meio do artigo 78, que caberia à lei criar os Tribunais Federais quando assim o exigissem os interesses da Justiça. Mais uma vez a regra constitucional se fez letra morta, permanecendo a Federação sem esse órgão do Judiciário.

³⁴¹ "II - julgar, em grau de recurso, as questões resolvidas pelos Juizes e Tribunais Federais, assim como as de que tratam o presente artigo, § 1º, e o art. 60". BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional. Diário Oficial da União de 24.02.1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 09 de abr.2008.

Com o golpe de Getúlio Vargas, em 10 de novembro de 1937, a Justiça Federal foi extinta pelo Decreto-Lei n. 6, de 16 de novembro do mesmo ano.

Porém, foi somente com a Constituição de 1946 que se instalou o Tribunal Federal de Recursos, com sede na Capital Federal, composto de nove juízes nomeados pelo Presidente da República e, mesmo assim, sem o Primeiro Grau de Jurisdição. Inverte-se a situação histórica.

A Federação brasileira já contava com mais de setenta anos quando então, em plena ditadura militar instalada em 1964, os primeiros juízes federais, da recriada Justiça Federal de Primeiro Grau, foram escolhidos e nomeados pelo Presidente da República, sem concurso público, na forma que dispôs a Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966, responsável pela criação de quarenta e quatro Varas Federais. O primeiro concurso público realizou-se somente em 1971 e a posse dos aprovados ocorreu somente em 1974³⁴³.

Dessa cronologia de fatos infere-se que, com ou sem Justiça Federal de Primeira e Segunda Instâncias, a Federação brasileira viveu mais de setenta anos, com momentos de altos e baixos, sem qualquer interferência deste órgão. Isso porque, conforme se verá adiante, sua estrutura sempre foi acanhada e, não raro, a Federação teve de socorrer-se do judiciário estadual.

Nesse contexto, a extinção da Justiça Federal de Primeira e Segunda Instâncias não criaria situação de fato inusitada, ao

³⁴² CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer de. *Justiça Federal – 30 anos. Revista do Tribunal Regional Federal 4ª Região*. Porto Alegre: O Tribunal. Ano 8, n. 27. p. 21-44. abr./jun. 1997.

³⁴³ OLIVEIRA, Alexandre Vidigal de. *Justiça Federal Evolução Histórico Legislativa*. Revista AJUFE, n.º 50, p. 9-14, jun./jul.1996. Brasília-DF: Revista da Associação dos Juízes Federais do Brasil, 1996.

contrário, levaria a se viver uma realidade que perdurou por longo tempo neste período republicano.

3.3 TERCEIRO ARGUMENTO CONTRÁRIO: A ESTRUTURA DIMINUTA

Os dados apresentados neste tópico foram compilados de um trabalho realizado a partir de consultoria contratada pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça junto à Fundação Getúlio Vargas - São Paulo, com o objetivo de realizar um mapeamento de recursos humanos e materiais com todas as instituições que compõem o Poder Judiciário brasileiro³⁴⁴, no ano de 2003.

A coleta de dados foi realizada por meio de questionário encaminhado a todos os tribunais do país e de informações do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, do Conselho da Justiça Federal e dos sítios oficiais de órgãos e entidades relacionadas ao sistema judicial. Trata-se, portanto, de informações oficiais.

Os dados representam uma síntese do trabalho desenvolvido com o auxílio da consultoria contratada. Porém, como os dados já contam com alguns anos desde a sua coleta, procurar-se-á analisar com mais ênfase, quando possível, os aspectos proporcionais (percentuais) do que os absolutos (números).

³⁴⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/main.asp?View={597BC4FE-7844-402D-BC4B-06C93AF009F0}>>. Acesso em: 08 abr. 2008.

Conforme se apurou no segundo capítulo, a partir da seção 2.2, o sistema judiciário brasileiro é composto por noventa e um tribunais, dada a extinção – hoje - dos Tribunais de Alçada, como bem demonstra o Quadro 1.

Tribunais	Qtde.
STF e Tribunais Superiores (STJ, TST, STM, TSE)	5
Tribunais Regionais Federais *	5
Tribunais Regionais do Trabalho **	24
Tribunais Regionais Eleitorais	27
Tribunais de Justiça	27
Tribunais de Alçada	5
Tribunais Estaduais Militares	3
Total	96

Quadro 1: Composição do sistema judiciário brasileiro
 Fonte: BRASIL, Ministério da Justiça, 2003.

Em 2003, treze mil, seiscentos e sessenta magistrados atuaram nesses tribunais, cobrindo todo o território nacional, aí incluídos os vinte e sete Estados e os cinco mil quinhentos e sete municípios, conforme se infere do Quadro 2.

Conforme já se alertou quanto ao período da pesquisa, é de se asseverar que os números absolutos do quadro seguinte já sofreram alteração decorrente das admissões naturais dos concursos realizados, bem como, das perdas relativas as demissões, aposentadorias e mortes. Mas, ainda assim, bem representam a situação do quantitativo de magistrados no Brasil.

Magistrados	Qtde.	%
STF, STJ, TST, STM	76	0,6%
Tribunais Regionais Federais	133	1,0%
Justiça Federal - 1ª instância	988	7,2%
Tribunais Regionais do Trabalho	440	3,2%
Justiça do Trabalho - 1ª instância	2.067	15,1%
Tribunais de Justiça	948	6,9%
Tribunais de Alçada	321	2,3%
Justiça Comum - 1ª instância	8.687	63,6%
Total	13.660	100%

Quadro 2: Quantitativo de magistrados

Fonte: BRASIL, Ministério da Justiça, 2003.

Ora, o que se pode concluir do Quadro 2 é que 63,6% dos magistrados de primeiro grau estão na Justiça Comum. A Justiça Federal, somadas a primeira e a segunda instâncias, representa apenas 8,2% da magistratura nacional.

No Quadro 3, a seguir, são apresentados os percentuais de processos distribuídos e julgados nos respectivos órgãos.

Tribunal	Entrados ou Distribuídos	Julgados
Supremo Tribunal Federal	0,5%	0,8%
Superior Tribunal de Justiça	1,2%	1,7%
Superior Tribunal Militar	0,0%	0,0%
Tribunal Superior do Trabalho	0,7%	0,8%
Tribunal Superior Eleitoral	0,0%	0,0%
Justiça do Trabalho 1ª instância	9,8%	13,0%
Tribunais Regionais do Trabalho	2,7%	3,6%
Justiça Federal 1ª instância	9,9%	7,8%
Tribunais Regionais Federais	2,0%	2,4%
Justiça Comum 1ª instância	69,0%	65,0%
Tribunais de Justiça	4,1%	4,5%
Total	100%	100%

Quadro 3: Proporcionalidade de processos

Fonte: BRASIL, Ministério da Justiça, 2003.

Os números apresentados no Quadro 3 aludem ao acesso ao Judiciário, em todas as suas esferas, e à prestação jurisdicional efetiva.

Importante registrar que a Justiça Comum está presente como sede de comarca³⁴⁵ em 2.452 municípios, do total de 5.507 existentes no país (45%), enquanto só em 201 deles se encontram Varas Federais (menos de 4%).

O Estado de Santa Catarina conta com 293 municípios e todos são sede de Comarca da Justiça Comum, das quais 110 já foram instaladas³⁴⁶. As Varas Federais, por sua vez, estão presentes nos 17 maiores municípios³⁴⁷, sendo que em cinco deles (Brusque, Caçador, Concórdia, Mafra e Rio do Sul) isto aconteceu somente a partir da edição da Lei n. 10.772, no ano de 2003³⁴⁸, que criou 183 novas Varas Federais em todo o país.

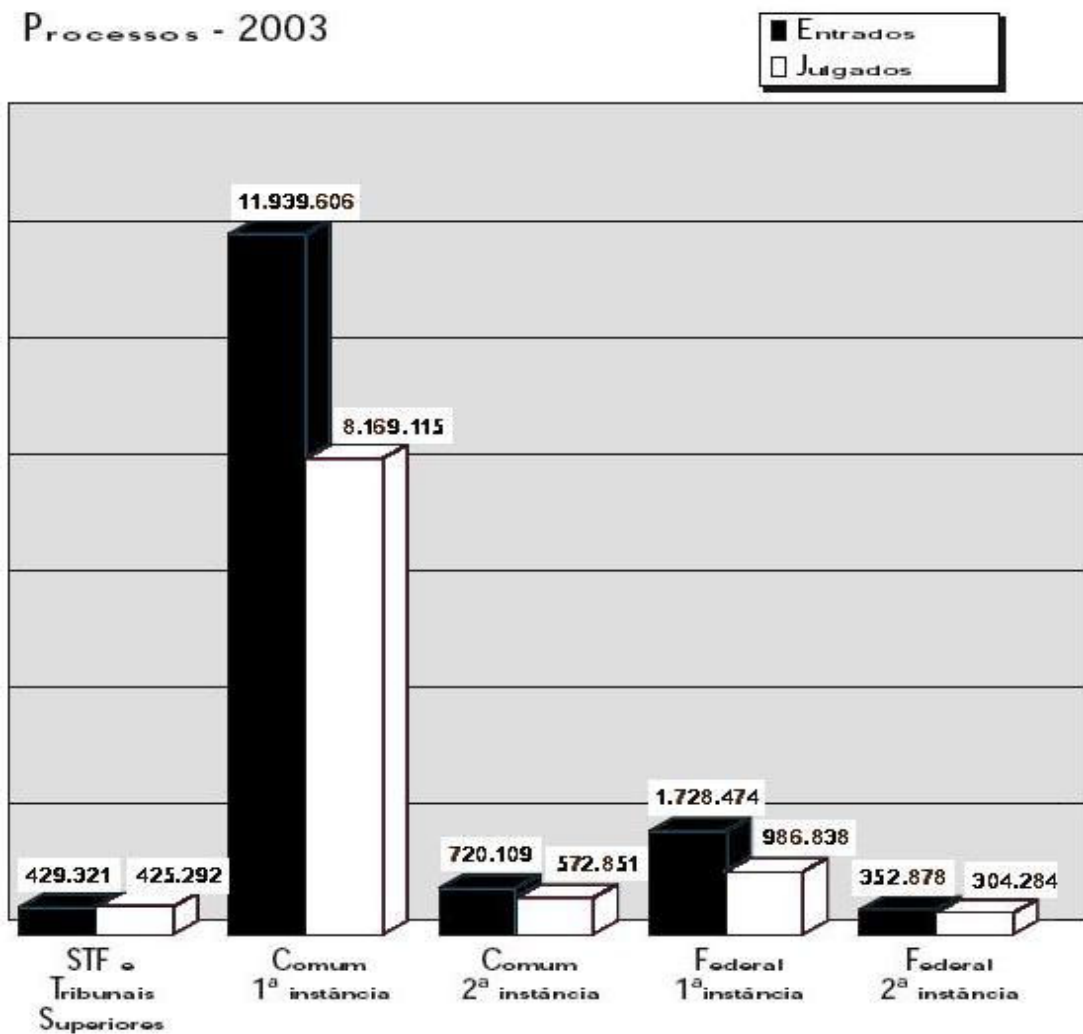
O Quadro 4, a seguir, apresenta a distribuição de processos por órgão de especialização em números absolutos, permitindo uma visão acerca da proporção e o volume de julgados de cada um.

³⁴⁵ A Lei 5.624, de 9 de novembro de 1969, Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado de Santa Catarina, estabelece em seu artigo 5º que o território do Estado, para efeito judiciário, divide-se, entre outros, em comarcas. No artigo 7º, explicita o que seja comarca: “Art. 7º. A comarca constituir-se-á de um ou mais municípios, recebendo a denominação daquele que lhe servir de sede.”

³⁴⁶ Conforme disciplinam o artigo 3º da [Lei Complementar Estadual n. 339](#), de 8.3.2006 e o artigo 1º da [Resolução n. 08/2007-TJ](#) do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

³⁴⁷ Florianópolis; Blumenau; Brusque; Caçador; Chapecó; Concórdia; Criciúma; Itajai; Jaraguá do Sul; Joaçaba; Joinville; Laguna; Lages; Mafra; Rio do Sul; São Miguel do Oeste e Tubarão. BRASIL. Justiça Federal. Portal da Justiça Federal. Disponível em: <<http://daleth.cjf.gov.br/atlas/Internet/QUADRODEVARASFEDERAIS.htm>>. Acesso em: 09 abr. 2008.

³⁴⁸ Lei Federal 10.772, de 21 de novembro de 2003: “Art. 1º. São criadas 183 (cento e oitenta e três) Varas Federais destinadas precipuamente à interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País, assim distribuídas [...]”.



Quadro 4: Processos em números absolutos
 Fonte: BRASIL, Ministério da Justiça, 2003.

Como consequência dessa melhor capilarização, a Justiça Comum (Estadual) responsabiliza-se pela maior parte dos processos em tramitação no país, aproximadamente 73% deles.

Estes números, por si só são reveladores da desproporção do volume de trabalho da Justiça Federal em comparação com a Justiça Comum.

Os dados evidenciados tornam-se mais contundentes ao se analisar a questão dos custos na manutenção da máquina judiciária. Conforme se depreende do Quadro 5, para manter os

juizes dos cinco tribunais de instância extraordinária³⁴⁹, mais os cinco Tribunais Regionais Federais, vinte e quatro Tribunais Regionais do Trabalho e vinte e sete Tribunais Regionais eleitorais com seus respectivos magistrados³⁵⁰ (pouco mais de 3.700) a União gasta mais de 12 milhões de reais.

Os Estados, por sua vez, para a manutenção de sua respectiva estrutura judiciária de 35 tribunais (de Justiça e Militar), aparelhada por quase 10 mil juizes, aplicam 16 milhões de seu orçamento.

Depurando-se os números, vê-se que para manter 3.700 magistrados a União aplica 12 milhões de reais, enquanto os estados federados, para o mesmo fim, aplicam 16 milhões de reais, para 9.900 juizes. Nos valores relativos às despesas estão contempladas as das mencionadas estruturas físicas e funcionais dos tribunais respectivos.

No Quadro 5 seguinte têm-se os dados relativos aos dispêndios da manutenção da estrutura e de pessoal do Poder Judiciário, considerado o período de 1995 a 2002, época da realização da pesquisa do Ministério da Justiça, que serviu de base para a elaboração deste quadro.

Não se olvide que os custos de manutenção do Poder Judiciário tem direta relação com o cidadão pois é a partir dos tributos recolhidos (direta ou indiretamente) que se sustenta tal estrutura.

³⁴⁹ STF, STJ, TST, STM e TSE.

³⁵⁰ Ver Quadro 2 e Quadro 5.

Valores em R\$ milhões de maio/04 - base IGP-DI

Ano	União	Estados	Total	% União	% Estados
1995	7.817	17.491	25.308	30,9	69,1
1996	8.898	17.992	26.890	33,1	66,9
1997	11.747	19.346	31.093	37,8	62,2
1998	13.708	19.236	32.944	41,6	58,4
1999	12.277	18.597	30.874	39,8	60,2
2000	10.817	15.887	26.704	40,5	59,5
2001	11.460	14.719	26.180	43,8	56,2
2002	12.303	16.279	28.582	43,0	57,0

Fonte: Dados básicos da STN

Quadro 5: Despesas do Judiciário

Fonte: BRASIL, Ministério da Justiça, 2003.

Mesmo consciente de que a generalização, algumas vezes, induz a erro, os números apresentados que, frisa-se, foram compilados pelo Ministério da Justiça a partir de informações disponibilizadas pelos próprios órgãos do Judiciário envolvidos, permitem inferir que a Justiça Federal é uma “ilustre desconhecida” da quase totalidade de municípios brasileiros, pois só está presente nas capitais e em alguns municípios.

Assim, considerando que as centenárias república e federação têm prescindido dessa trintenária estrutura judiciária por tanto tempo, dado ao seu pouco alcance social, nada justifica a sua permanência como órgão do judiciário brasileiro.

3.4 QUARTO ARGUMENTO CONTRÁRIO: CONFLITOS DE COMPETÊNCIA

Neste ponto é importante rememorar, fazendo um resumo, os termos do que já foi asseverado na seção 3 do primeiro capítulo, relativamente às atividades fundamentais do Estado, que são três: legislativa, executiva e jurisdicional.

A função estatal legislativa consiste na elaboração de normas gerais de conduta, como previsão hipotética e genérica. Ao mesmo tempo, estabelece a respectiva sanção para eventual descumprimento.

A atividade executiva, também chamada administrativa, tem por objeto a realização das previsões legais, neste momento de forma concreta e específica, no interesse dos cidadãos administrados.

Já atividade jurisdicional, como acentua Greco Filho³⁵¹, “é atividade secundária, inerte, somente atua quando provocada e se substitui à atividade das partes”. Inobstante esta situação de inércia, de dependência de provocação para atuação, é esta função a única autorizada a solucionar os conflitos entre as partes.

Desde que ficou proibida a administração da justiça de forma privada, o Estado passou a deter o monopólio desta função. Do mesmo modo, desde que os Estados passaram a adotar o princípio da tripartição dos Poderes, coube ao Poder Judiciário a função de composição dos litígios. Esta atividade é desenvolvida por intermédio da jurisdição³⁵².

³⁵¹ GRECO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil Brasileiro*. (Teoria Geral do Processo e Auxiliares da Justiça). 17 ed., atualiz. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 1. p. 33.

³⁵² BERMUDEZ, Sérgio. *Introdução ao Processo Civil*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 17 assim se refere à jurisdição: “A palavra é formada pela aglutinação de duas outras: *juris*, genitivo singular da 3ª declinação, significando *do direito*, e *dictio*, nominativo singular da mesma declinação, isto é, *dicção*, ou *dição*, ato de dizer; de *dicere*, dizer. Nisso consiste a jurisdição na sua essência: dizer o direito, no sentido de identificar a norma de direito objetivo preexistente (ou de elaborá-la, se inexistente) e de fazê-la atuar numa determinada situação.”

Dessa forma, a par de ser uma prerrogativa de um Poder, a jurisdição³⁵³ é acima de tudo uma obrigação do Estado na consecução da paz social³⁵⁴.

As regras que regem o exercício da jurisdição, também chamada de administração da justiça, ou ainda, de aplicação do direito, encontram-se explicitadas na Constituição Federal que, como abordado na seção 2.2 do segundo capítulo (A complexa estrutura judiciária brasileira), trata de enumerar os seus órgãos³⁵⁵ e, bem assim, a competência³⁵⁶ de cada um deles.

A definição das competências é complementada pelo Código de Processo Civil, que utiliza o método de Chiovenda³⁵⁷.

A “jurisdição civil”, como registra Gonçalves³⁵⁸:

[...] é exercida pelos juízes em todo o território nacional, nos termos do artigo 1º do Código de Processo Civil. Não tem o juiz brasileiro, jurisdição em outro território, porque, sendo ela

³⁵³ Para CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Campinas: Bookseller, 2002. v. II. p. 8, jurisdição é a “[...] função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pela atividade dos órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade da lei, já no torná-la praticamente efetiva”.

³⁵⁴ Ver seção 2 do Capítulo 1.

³⁵⁵ Com percuciência ALVIM, Arruda. *Manual de Direito Processual Civil*, Parte Geral. 9. ed., rev. atualiz. e ampl. São Paulo: RT, 2005. v.1. p. 232 professa que: “Sabemos que o Poder Judiciário, sobretudo nos Estados modernos, tem necessariamente que se subdividir numa multiplicidade de órgãos, dado que, somente assim, é possível ao Estado atender à necessidade de realização da justiça (outorga de tutela jurídica) em relação aos que a ela acodem.”

³⁵⁶ Segundo GRECO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil Brasileiro*, vol 1, p. 170, “A competência, portanto, é o poder que tem um órgão jurisdicional de fazer atuar a jurisdição diante de um caso concreto. Decorre esse poder de uma delimitação prévia, constitucional e legal, estabelecida segundo critérios de especialização da justiça, distribuição territorial e divisão de serviço.” Já para CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*, vol. II, p. 183, “[...] significa-se, numa primeira acepção, por ‘competência’ de um tribunal, o conjunto das causas nas quais pode ele exercer, segundo a lei, sua jurisdição; e, num segundo sentido, entende-se por competência essa faculdade de tribunal considerada nos limites em que lhe é atribuída.”

³⁵⁷ Na divisão preconizada por CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Vol. II, p. 184, a competência se estabelece da seguinte forma: “1º Critério material; 2º Critério funcional e 3º Critério territorial.”

³⁵⁸ GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Novo Curso de Direito Processual Civil*, p. 49.

uma manifestação do poder estatal, deve respeitar a soberania dos outros países.

Assim, em relação aos organismos que exercem a jurisdição no âmbito de sua competência, pode-se dividi-la em comum e especial; a primeira exercida pela justiça comum estadual e federal, a segunda pela justiça trabalhista e militar.

Para o desenvolvimento do raciocínio deste argumento, interessa verificar a competência apenas da Justiça Comum Federal e da Estadual.

Utilizando-se os critérios de exclusão da competência das Justiças Especiais e da competência funcional por grau de jurisdição³⁵⁹ chega-se à Justiça Comum Federal, que, segundo Gonçalves³⁶⁰, “sua competência é dada ‘ratione personae’, pela participação, no processo, como parte ou interveniente, das pessoas jurídicas de direito público federal e empresas públicas federais” (CF, art. 109, I a XI).”

Não sendo hipótese de competência funcional da Justiça Federal, “cair-se-á na Justiça Comum (‘Tribunais e Juízes dos Estados’, CF, arts. 125 e 126)³⁶¹”.

Paralelamente a esse ambiente pacífico de distribuição de competência, ao menos no campo legal e doutrinário, há, na prática, a questão do conflito de competência que “ocorre quando dois ou mais juízes dão-se por competentes ou consideram-se incompetentes para uma determinada demanda”³⁶². No primeiro

³⁵⁹ Procedimento didático adotado pela totalidade dos autores que tratam do assunto, mesmo porque, decorre das disposições constitucionais e infraconstitucionais.

³⁶⁰ GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Novo Curso de Direito Processual Civil*, p. 51.

³⁶¹ ALVIM, Arruda. *Manual de Direito Processual Civil*, p. 235.

³⁶² GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Novo Curso de Direito Processual Civil*, p. 81-82.

caso, se estabelece o conflito positivo de competência e, no segundo, o conflito negativo.

Nos termos do que dispõe o artigo 102, I, o, da Constituição Federal³⁶³, o Supremo Tribunal Federal é o órgão competente para dirimir os conflitos de jurisdição entre o STJ e quaisquer tribunais, ou mesmo entre tribunais superiores, ou ainda entre estes e qualquer outro tribunal. Já ao Superior Tribunal de Justiça cabe julgar os conflitos entre quaisquer tribunais que não estejam contemplados entre as atribuições do STF, antes referidas, entre tribunais e juízes a eles não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos (art. 105, I, d, da CF). É justamente esta última referência que se tratará nesta seção, ou seja, o conflito de competência que surge em decorrência da existência de uma justiça comum bipartida (federal X estadual).

Essa divisão impôs que o STJ, no exercício de sua jurisdição, editasse, até o dia 13 de março do ano de 2008, 332 Súmulas³⁶⁴, sendo 25³⁶⁵ destas especificamente para solução de conflitos de competência entre a Justiça Comum Federal e a Estadual, conforme observa Moro³⁶⁶.

Importante lembrar que, nessas situações, a já usual delonga na tramitação processual é acrescida de um incidente processual

³⁶³ “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I- processar e julgar, originariamente: [...] o) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal;”. BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 abr. 2008.

³⁶⁴ Segundo ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário Acadêmico de Direito*. 3ª ed. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2003. 876 p, 748: “Súmula: Ementa que revela a orientação jurisprudencial de um tribunal para casos análogos. CPC: art. 479.”

³⁶⁵ Súmulas do STJ números: 324,270, 254, 238, 230, 224, 222, 218, 209, 172, 161, 150, 140, 137, 122, 107, 104, 73, 62, 59, 55, 38, 32, 11, 4 e 3.

³⁶⁶ MORO, Sergio Fernando. Competência da Justiça Federal em Direito Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, n. 31, v. 8, p. 157-166 jul./set./2003. p. 158.

que é resolvido por um tribunal, invariavelmente, longe do local da ação e da suscitação do conflito, resultando em uma demora ainda maior na solução da ação. Tome-se como exemplo, a tramitação processual que levou à edição da Súmula mais recente acerca de conflitos de competência, ou seja, a de número 324. Esta Súmula teve como precedente de sua edição o Conflito de Competência CC 21671, relatado pelo então Ministro Carlos Alberto Menezes Direito (hoje Min. do STF), que se originara de uma simples ação de cobrança movida por W.L.A.

Com efeito, o conflito de competência foi distribuído em 18 de fevereiro de 1998 e acabou baixando – definitivamente julgado – para a primeira instância da Justiça Federal somente em 21 de fevereiro de 2000³⁶⁷, exatamente dois anos depois. Impõe observar, no entanto, que esta decisão não pôs fim ao processo de cobrança, mas tão-somente ao incidente processual de conflito de competência.

Pois bem. O próprio aparelhamento do instrumento de suscitação do conflito³⁶⁸ requer algum tempo para a sua elaboração e processamento, bem como é possível esgrimir-se o recurso de embargos de declaração³⁶⁹ caso o Acórdão³⁷⁰ contenha obscuridade ou contradição, como também o recurso

³⁶⁷ Dados extraídos STJ. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/detalhe.asp?numreg=199800049452>>. Acesso em: 21 abr. 2008.

³⁶⁸ ALVIM, Arruda. *Manual de Direito Processual civil*, p. 332 lembra que se pode “[...] dividir o procedimento do conflito de competência em cinco fases distintas, tal como disciplinado no Código de Processo Civil”.

³⁶⁹ Código de Processo Civil – Lei 5.869, de 11.1.1973 -, artigo 535 e seguintes, com redação dada pela Lei 8.950, de 13.12.1994.

³⁷⁰ Segundo ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário Acadêmico de Direito*, p. 66, “Acórdão: É o julgamento proferido pelos tribunais superiores. CPC: art. 163.”

extraordinário e/ou recurso especial³⁷¹ se a decisão tiver sido proferida em manifesta contrariedade a Constituição Federal ou a Lei Federal. Tal constatação, reconheça-se, suscita mais tempo de tramitação processual e de espera por uma decisão.

Por outro lado, o exemplo tomado aleatoriamente, o da Súmula 324, refere-se a questão de cunho civil, mais precisamente de índole patrimonial. Imagine-se quando se tratar de questão de natureza penal em que o réu poderá estar preso. E não se argumente que o retardamento na marcha processual poderia dar azo ao ajuizamento de um *habeas corpus*, pois tal solução em particular, na verdade, vem apenas reforçar a tese de que a existência das “duas justiças” (comum e federal) é mais uma razão no atraso da entrega da tão reclamada e demorada prestação jurisdicional ao cidadão comum.

No que concerne aos acidentes do trabalho, a competência da Justiça Federal foi expressamente excluída (art. 109, I, *in fine*, da Constituição da República). Porém, quando se tratar de ação revisional de proventos contra o INSS, decorrente de acidente do trabalho, será competente a Justiça Federal, desde que o foro do domicílio do segurado seja sede de Vara Federal, caso contrário, a competência será da Justiça Estadual³⁷². Ora, é de se reconhecer que se está diante de filigrana jurídica, capaz de, diante de desatento advogado, trazer delonga processual a inocente interessado/segurado.

³⁷¹ Artigos 541 e seguintes do Livro I, do Título X, Capítulo VI, da Seção II, do Código de Processo Civil, Lei n. 5.869, de 11.1.1973.

³⁷² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 3ª Seção, CC 10.216, Rel. Min. Flaquer Scartezzinni. Disponível em:

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=CC+10216&processo=10216&b=ACOR>. Acesso em: 26 abr. 2008.

Inúmeras outras situações de ordem processual podem surgir levando, senão à suscitação de conflito, ao menos intranqüilidade às partes litigantes. Afinal, nos embargos de terceiro, a competência será evidentemente federal sempre que qualquer das entidades referidas no artigo 109 da Constituição Federal figure como parte, ainda que o processo principal tramite na justiça local – mas este processo (principal) não é transferido para a Justiça Federal, pois dele não participa nenhuma daquelas pessoas jurídicas referidas. Ocorre que nem esta assertiva é isenta de exceção, pois o Supremo já decidiu, em situação especial, por meio de sua composição plena, que sendo federal a competência para os embargos, a competência para conhecer do processo principal também se transfere para a Justiça Federal³⁷³.

Imagine-se, por outra, quando o juiz estadual estiver no exercício de competência federal delegada. A quem compete os embargos de terceiro? Segundo o STJ, a competência é dos juízes federais já que a delegação de competência para a ação principal não se estende para a incidental³⁷⁴. Neste caso, “quem pode o mais, não pode o menos”. Ou seja, o juiz da Justiça Estadual julga a ação principal, mas não pode julgar o incidente processual.

³⁷³ RTJ 106/946: “Competência. Execução entre particulares. Caixa Econômica Federal. Embargos de Terceiro, oposto pela CEF, na qualidade de credora hipotecária, da constrição judicial. Sendo a CEF autora, nos embargos de terceiro, e devendo este procedimento e o principal se processarem, perante um único juiz, força é entender que, ao Juiz Federal, cabe conhecer desses embargos e julgá-los. A esse mesmo juízo, há de deslocar-se a execução, eis que a competência constitucional *ratione personae*, prepondera sobre a regra da lei processual civil, que fixa a competência funcional do juiz que ordenou a apreensão. Constituição, art. 125, I. Sentença do juiz de direito, que se declara nula, desde logo, a teor do art. 122, CPC, por incompetência do prolator. Remessa dos autos, de imediato, ao juiz federal, em São Paulo, para que decida os embargos de terceiro, como de direito.” (Relator Min. Neri da Silveira, Conflito de Jurisdição n. 6.390 – SP).

³⁷⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Seção, CC 1750. Rel. Min. Ilmar Galvão. Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=CC+1750&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=2>>. Acesso em: 26 abr. 2008.

A complexidade aumenta quando há denúncia da lide ou oposição contra a União, autarquia federal ou empresa pública federal, pois proposta a denúncia ou oposição no juízo local, a competência, de imediato, desloca-se para a Justiça Federal, a quem cabe aceitá-la ou recusá-la. Se as demandas são recusadas, os autos são devolvidos à Justiça Estadual, que não tem o direito de questionar a decisão, pois só a Justiça Federal é quem pode decidir sobre a intervenção da União, suas autarquias ou empresas públicas³⁷⁵.

Como se vê, a aparente divisão pacífica de competência, apresenta-se, na prática, bastante duvidosa, para não dizer, litigiosa. Desta forma, pode-se afirmar que se existisse apenas uma das Justiças Comuns, tais conflitos não existiriam, e, como consequência direta, não seriam suscitados, o que proporcionaria uma marcha processual mais célere e o STJ não estaria assim tão assoberbado³⁷⁶ com tantos incidentes processuais de conflitos de competência³⁷⁷.

³⁷⁵ Súmula 150 do STJ: “COMPETE À JUSTIÇA FEDERAL DECIDIR SOBRE A EXISTENCIA DE INTERESSE JURIDICO QUE JUSTIFIQUE A PRESENÇA, NO PROCESSO, DA UNIÃO, SUAS AUTARQUIAS OU EMPRESAS PUBLICAS.” Disponível em:

<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Jurisp/Download/verbetes_asc.txt>. Acesso em: 26 abr. 2008.

³⁷⁶ ZVEITER, Waldemar. O Superior Tribunal de Justiça e o Federalismo Nacional. *Revista RDR*. Rio de Janeiro: Renovar. v 15. p. 1-18. Set./dez. 1999. p. 13. Ao apresentar um quadro com dados acerca da movimentação processual do STJ asseverou o autor: “Diante desses números, poucos meses mais de 10 anos de sua instalação, até o presente, foram distribuídos 551.278 e julgados 547.765 feitos, e em face da crescente demanda dos jurisdicionados provocada pelo aumento populacional do país e a consciência de cidadania decorrente dos direitos fundamentais garantidos na Constituição de 1988, somados à formação de novos direitos tutelados, pelo avanço das novas tecnologias, notadamente as derivadas da cibernética e os novos conglomerados supranacionais que vêm se formando nas economias globalizadas, não é difícil antever a proximidade da crise cuja solução precisa ser equacionada sem que ocorram as distorções que a ótica do passado provocaram.”

³⁷⁷ Não há no sítio do Superior Tribunal de Justiça dado estatístico do número de incidentes de conflito de competência a ele submetidos. Porém, a partir do número de súmulas editadas com a finalidade de pacificação de competência é possível concluir que é muito grande o seu número.

3.5 UM FORTE ARGUMENTO A FAVOR

Como já se afirmou anteriormente, escudado em autores de escol, a organização de Estados na forma federal é criação do século XVIII³⁷⁸, mais precisamente dos norte-americanos³⁷⁹. Discordasse, ainda que se reconheça o gabarito individual, dos autores que vêm na Antigüidade, na Idade Média e até no alvorecer da Era Moderna, organizações com características federais, afinal, tratava-se de aliança temporária para atingir determinado objetivo que, alcançado, levava a sua dissolução. Da mesma forma, esse tipo de reunião de Estados não estava abrigado por uma Constituição comum, nem por um governo superior a cada um individualmente.

Pode-se também, em apertada síntese, porque o tema já foi abordado mais detidamente nos capítulos anteriores, asseverar que na Federação a pedra de toque é a descentralização. Descentralização administrativa agregada à política³⁸⁰, pois aquela sem esta, pode ser característica também do Estado Unitário.

Temer³⁸¹ com o auxílio de Kelsen³⁸², corroborando o que se disse, afirma:

³⁷⁸ ATIQUÉ, Andraci Lucas Veltroni. *Federação e Competência para legislar*. Estudo de um Caso. Bauru: Edite, 2006. p. 63, afirma que “Os Estados Unidos da América são considerados os precursores da primeira soberania a adotar referido regime”.

³⁷⁹ PINTO FERREIRA, José. *Teoria Geral do Estado*, p. 893; DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 7; BAGGIO, Roberta Camineiro. *O Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global*, p. 21.

³⁸⁰ PINTO FERREIRA, José. *Teoria Geral do Estado*, p. 882, assim as caracteriza: “A descentralização administrativa se realiza mediante a existência de serviços públicos dotados de autonomia e fiscalizados pelo poder central, enquanto a descentralização política se processa atribuindo uma maior participação dos cidadãos no poder, concedendo-se determinadas funções políticas aos órgãos locais, especialmente por meio da eletividade dos prefeitos e membros das câmaras municipais, ou de órgãos regionais semelhantes.

³⁸¹ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, p. 61.

³⁸² KELSEN. Hans. *Teoria Pura do Direito*, p. 417.

Por isso, a divisão do Estado em circunscrições territoriais só tem significado para o direito se vier acompanhada de uma parcela da ordem jurídica, dado que a divisão física 'é um problema especial do domínio espacial de validade das normas que formam a ordem estadual'.

Dessa feita, a partir do momento em que um Estado se organiza em forma de Federação, cada um de seus atores políticos - União, estados-membros e municípios - passa a integrar, como ordem jurídica parcial na ordem jurídica total.

Em síntese manifestamente clara, Mello³⁸³ afirma que a ordem jurídica central e as ordens jurídicas locais são parciais e formam comunidades jurídicas parciais; ambas integram a ordem jurídica total, que é o Estado Federal. Vale dizer, O Estado Federal (a ordem jurídica total) é composto por um ente central (ordem jurídica parcial e central) e por entes locais (ordens jurídicas parciais e locais)³⁸⁴.

Como ordens jurídicas parciais passam, cada uma delas, a deter reciprocamente autonomia³⁸⁵. A questão da inclusão dos municípios na conformação da República Federativa representa, inobstante as vozes contestadoras³⁸⁶, segundo se abordou na

³⁸³ MELLO, Rafael Munhoz de. *Aspectos Essenciais do Federalismo*, p. 130.

³⁸⁴ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do direito e do Estado*, p. 452. O autor aborda a questão da seguinte maneira: "As normas centrais formam uma ordem jurídica central por meio da qual é constituída uma comunidade jurídica central parcial que abarca todos os indivíduos residentes dentro do Estado federal. Essa comunidade parcial constituída pela ordem jurídica central é a 'federação'. Ela é parte do Estado federal total, assim como a ordem jurídica central é parte da ordem jurídica total Estado federal. As normas locais, válidas apenas para partes definidas do território inteiro, formam ordens jurídicas locais pelo meio das quais são constituídas comunidades jurídicas parciais."

³⁸⁵ AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 493, afirma que também a União é "autônoma em relação às unidades federadas".

³⁸⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição da República Federativa do Brasil Anotada*, p. 43; HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*, p. 620; AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 247.

primeira seção deste capítulo, que possuem sua fatia de autonomia já que operam a sua própria organização e governo.

Como corolário pode-se dizer que a Constituição brasileira, ao estabelecer a existência de órgãos governamentais próprios e autônomos, garantiu a existência de fato e de direito de uma organização federal. Ademais, a cada órgão governamental atribuiu competências³⁸⁷ próprias e exclusivas, por meio de um verdadeiro sistema de repartição de competências, que vem dar efetividade aos pré-falados institutos da descentralização e autonomia.

Menezes de Almeida³⁸⁸ atribui ao Estado Federal brasileiro uma característica de complexidade, com variadas técnicas de distribuição de poder, resultando em competências desconcentradas e descentralizadas, com finalidade permanente de atender às peculiaridades sociais de cada região. Ao que Afonso da Silva³⁸⁹ acrescenta, afirmando que a autonomia federativa brasileira assenta-se em dois elementos básicos:

(a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) na posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzida.

Especialmente quanto a esta última, e especificamente no que se refere à competência legislativa, insta registrar a existência, ainda nos dias de hoje, de uma polêmica no sistema jurídico

³⁸⁷ PINTO FERREIRA, José. *Teoria Geral do Estado*, p. 899, define-a da seguinte forma: “A Competência é a capacidade de agir numa esfera determinada.”

³⁸⁸ MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda dias. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 74.

³⁸⁹ AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 100.

brasileiro acerca dos campos de competências das diversas espécies de leis.

Como afirma enfaticamente Ataliba³⁹⁰, impende:

[...] deixar estabelecido que não há hierarquia de leis, no nosso sistema. O que há é repartição (constitucional) de área de competências. Para que tal ocorresse - a hierarquia - uma norma inferior deveria retirar sua validade da conformação com outra superior.

Com efeito, não é o que acontece. A Constituição Federal adotou a técnica de repartir, por áreas específicas e privativas, a competência legislativa das pessoas constitucionais. O citado autor vem ainda corroborar a assertiva quando assevera que: "Todas as pessoas constitucionais são iguais e unicamente subordinadas à Constituição. As Leis ordinárias da União, Estados-membros e Municípios retiram a sua validade da conformação com a Constituição Federal.³⁹¹" É o que Kelsen³⁹² chama de "Fundamento de validade de uma ordem normativa", dentro da dinâmica jurídica.

Observe-se que cada lei complementar ou lei ordinária (de cada uma das pessoas constitucionais) tem sua área de abrangência própria, sem implicar qualquer hierarquia³⁹³. Assim, não há uma prevalência sobre o campo da outra, pois estes campos são

³⁹⁰ ATALIBA, Geraldo. Regime Constitucional e Leis Nacionais e Federais. *Revista RDP*. São Paulo: RT, v. 53-54, p. 58-76, jan./jun. 1980. p. 60.

³⁹¹ ATALIBA, Geraldo. Regime Constitucional e Leis Nacionais e Federais. p. 60.

³⁹² KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, p. 269, assim refere-se à questão: "Todas as normas cuja validade podem ser reconduzidas a uma e mesma norma fundamental formam um sistema de normas, uma ordem normativa. A norma fundamental é a fonte comum da validade de todas as normas pertencentes a uma e mesma ordem normativa, o seu fundamento de validade comum. O facto de uma norma pertencer a uma determinada ordem normativa baseia-se em que o seu último fundamento de validade é a norma fundamental desta ordem."

³⁹³ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo I (arts. 1º - 7º). São Paulo: RT, 1967. p. 283, sintetiza a questão com a seguinte assertiva: "Leis Federais, Constituições estaduais e leis estaduais, entram, indistintamente, na segunda classe, quando se desce da Constituição Federal para as normas jurídicas de classe inferior."

constitucionalmente específicos, também não há que se falar de hierarquia³⁹⁴.

O citado jurista atribui os “preconceitos entre nós disseminados sobre hierarquia das leis” à importação acrítica de doutrina que diz respeito a sistemas de Estados Unitários. Seja, ou não atribuível a essa importação doutrinária açodada, o certo é que a questão não se esgota nesta polêmica. Há mais. Veja-se.

Considerando que o Congresso Nacional é ao mesmo tempo órgão do Estado Federal brasileiro e da União, o resultado de sua atividade (produção legislativa) será, ora lei nacional ora lei federal. O mesmo sucede com o Executivo, que, dependendo do momento, exerce função do Estado Nacional e em outros atua como órgão da pessoa União.

Neste ponto recorre-se novamente ao mestre Ataliba³⁹⁵ para buscar nas suas percucientes palavras a síntese do que demandaria uma longa digressão: “Muito embora a terminologia que se tem à disposição não auxilie – mas, pelo contrário, dificulte extremamente – a nítida visão destas marcantes diferenças, a realidade ontológica da Federação é inexoravelmente esta.” Ao que insta transcrever-se: “Não é novidade, pois, no Direito, a acumulação de funções diversas por um mesmo órgão. O fenômeno de – via de regra – reunir o Legislativo do Estado Federal funções de Legislativo da União não é insólito ou surpreendente.” É típico dos Estados organizados na forma de Federação.

Em suma, vale repetir, mesmo sob o risco de incorrer em tautologia, que leis de origem do Congresso Nacional, submetidas

³⁹⁴ BEVILACQUA, Clóvis. *Teoria Geral do Direito Civil*, p. 22.

³⁹⁵ ATALIBA, Geraldo. Regime Constitucional e Leis Nacionais e Federais. *Revista RDP*. São Paulo:RT, v. 53-54, p. 58-76, jan./jun. 1980. p. 64.

ao crivo do Judiciário, ora são de matiz nacional ora federal. Oportuno reiterar: o Legislativo produz normas gerais, válidas para todo o Estado Federal (v.g. direito penal, normas gerais tributárias), mas também produz normas válidas apenas para a pessoa jurídica de direito público que a instituiu (v.g. criação de impostos federais, estatuto de servidores públicos da União).

Nesse diapasão, distingue-se a lei nacional da lei federal quando naquela a União atua como representante da soberania estatal, como o conjunto das partes, portanto com validade³⁹⁶ em todo o território nacional, e nesta, atua com autonomia, já como parte do conjunto, em pé de igualdade com os estados-membros e os municípios, com validade no âmbito espacial de atuação de seu poder.

É justamente por existirem leis nacionais, portanto de observância obrigatória por todas as ordens jurídicas parciais da federação, aí incluída a central, que se justifica a existência de um órgão judiciário com a competência para julgar as demandas originárias do descumprimento desta legislação, mormente porque, não poderiam os estados-membros da federação, por seus órgãos judiciais, exercer sua atribuição com a imparcialidade e amplitude que a situação mereceria.

E não se está, neste ponto, argumentando acerca das querelas que podem surgir, e surgem, entre estados-membros, ou mesmo entre estes e a União, que, no mais das vezes, estão submetidos à competência do Supremo Tribunal Federal³⁹⁷, mas

³⁹⁶ Para fins da argumentação expendida, não se faz, neste momento, distinção semântica entre validade, vigência e eficácia. Considerar-se-á a norma válida desde que sua existência tenha sido precedida pela tramitação no órgão próprio, quanto a sua abordagem material, a observância dos critérios de divisão espacial do Poder definidos na Constituição Federal.

³⁹⁷ Constituição Federal, art. 102, I, f.

aqueles litígios que resultam do descumprimento de questões que de maneira direta ou indireta podem afetar a unidade da federação. São, na verdade, as ações as quais a competência já foi atribuída à Justiça Federal, consubstanciada nos incisos II, III, IV, V, V-A, VI, IX, X e XI, do artigo 109 da Constituição Federal. Tratam de causas entre Estado estrangeiro e pessoas residentes no Brasil; crimes que violem tratados internacionais; violação aos direitos humanos e dos indígenas, entre outros.

Por questões de sistematização e para facilitar a compreensão, pode-se dividir tal competência da seguinte forma.

A competência se dá em razão da matéria quando se trata dos incisos V-A, VI, X e XI, do artigo 109, da Constituição da República, ou seja, há natureza penal para os crimes contra a organização do trabalho, sistema financeiro, a ordem econômico-financeira e direitos humanos, ainda, nas disputas sobre direitos indígenas e, por fim, quando tratar-se de matéria de nacionalidade (ingresso e permanência no território brasileiro).

Como se extrai do texto constitucional, é *ratione loci* a competência quando se tratar de processo de punição de crimes cometidos a bordo de navios e aeronaves no território nacional (inciso IX). Há ainda, a competência excepcional dos incisos II, III, V e X por envolverem interesses de ordem internacional, como também os crimes políticos (inciso IV) pela sua própria natureza.

Nessas causas, está presente o interesse federal, mais precisamente o interesse na manutenção da unidade da Federação, pois ocorrem situações envolvendo diretamente a ordem jurídica total (a União representante da soberania e não como ordem jurídica parcial/central), ou porque o ato em si,

degenerado, pode refletir sobre os demais estados-membros numa ordem sucessiva até assolar todo o território nacional.

Observe-se a questão dos crimes contra a organização do trabalho. Se não forem combatidos, tendo em mente os seus potenciais efeitos sobre a federação e objetivando tratá-los segundo uma ótica federal, corre-se o risco de sua prática multiplicar-se e atingir toda a nação. O mesmo pode ocorrer com as questões relativas à ordem econômico-financeira.

Justifica-se a competência federal também para evitar repercussão negativa, bem como buscar uniformidade de decisão às questões que envolvem pessoas jurídicas estrangeiras, não só as de direito público, mas também as de direito privado.

Assim, a conclusão inexorável a que se chega é de que, para resguardar e impor a obediência às leis nacionais (estrito senso), é necessária a existência de um órgão do Judiciário, igualmente nacional, que, no caso brasileiro, é desenvolvido pela Justiça Federal.

3.6 ENCERRANDO O CAPÍTULO

Conforme se depreende da enumeração dos “Argumentos contrários”, a estrutura da Justiça Federal foi inicialmente pensada como forma de garantir a unidade federal. Não é o que se viu na prática, no entanto, desde aqueles tempos até os dias de hoje.

A respeito, Castilho³⁹⁸ registra que desde a instituição do Federalismo no Brasil optou-se por proteger a União em vez de prestigiar a Federação. Em tom de lamento acrescenta que a Justiça Federal, que poderia ser o tribunal da Federação e da nacionalidade “resumiu-se a pretório do poder, e o interesse do Governo central foi logo identificado como o interesse da União, na expectativa que, guarnecendo aquele, proteger-se-ia esta.”

Esse desvio de rota, no entanto, não pode ter o condão de invalidar a necessidade de uma estrutura imprescindível para a manutenção e o funcionamento de uma República Federativa, como a Justiça Federal, mormente porque desempenha papel preponderante de zeladoria da unidade da Federação. Este papel é desenvolvido em conjunto pelos Tribunais extraordinários (STF e STJ) com o auxílio das instâncias ordinárias de primeiro e segundo graus de jurisdição da Justiça Federal brasileira.

³⁹⁸ CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer de. Justiça Federal – 30 anos. *Revista do Tribunal Regional Federal 4ª Região*. Porto Alegre: O Tribunal. Ano 8, n. 27. p. 21-44. abr./jun. 1997.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa, que ora se encerra, teve o seu embrião lançado no Projeto de Pesquisa apresentado à Banca Examinadora do processo de seleção decorrente do Edital 005/ProPPEC/2006, de 28 de março de 2006, da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

Naquele momento, ao apresentar o objeto³⁹⁹ da pesquisa, delimitou-se como problema a ser perquirido a análise da coexistência de dois órgãos judiciários de jurisdição comum, ambos de primeiro e segundo graus, numa república organizada na forma federal, mais especificamente, a República Federativa do Brasil. É o que se pretendeu fazer nas páginas até aqui apresentadas.

Para chegar ao desiderato pretendido, primeiramente foi necessário situar o tema dentro de um ambiente político-jurídico⁴⁰⁰, razão pela qual, inicialmente se buscou a origem e a formação do Estado, o que possibilitou uma visão acerca das razões que levaram ao seu surgimento. Ato seguinte, fez-se uma breve consideração sobre as várias formas de Estado encontradas durante a história da humanidade até os dias atuais, com a finalidade de bem compreender as organizações contemporâneas.

Embora não se tenha, nesta dissertação, a pretensão e a ousadia de depurar o ambiente de diversidade de teorias acerca

³⁹⁹ Segundo PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica. Idéias e Ferramentas úteis para o Pesquisador do Direito*, p. 239, o objeto é “o motivo temático ou causa cognitiva que determina a realização da Pesquisa Científica.”

⁴⁰⁰ Mesmo correndo o risco inerente às reduções exageradas de textos complexos, compilando-se as assertivas de FERREIRA DE MELO, Osvaldo. *Fundamentos da Política Jurídica*, p. 20, pode-se afirmar que a Política Jurídica postula, entre outros objetivos, “A elaboração do Direito, no que se refira à criatividade normativa” deverá objetivar “com o uso de instrumental oferecido pela técnica legislativa e judiciária e pelas práticas sociais, interesses legítimos manifestados no imaginário social e racionalizados pelo legislador e pelo juiz.”

da origem do Estado, forçoso é reconhecer a maior receptividade⁴⁰¹ da teoria que defende que a Sociedade humana existiu inicialmente sem o Estado e que este só surgiu com o passar do tempo como forma de atender às necessidades do grupo social.

Ademais, os autores clássicos⁴⁰² que se dedicaram ao assunto, embora divergentes quanto às características do estado de natureza humano precedente à formação do Estado⁴⁰³, são concordes na assertiva de que este surgiu posteriormente àquele.

Ao abordar o que Pasold⁴⁰⁴ denomina como “causas determinantes do aparecimento do Estado”, a busca dos ensinamentos de Aristóteles mostrou-se fundamental já que é sua a assertiva de que “o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade⁴⁰⁵”.

Inspiram-se nessa linha de raciocínio Rousseau⁴⁰⁶, Hobbes⁴⁰⁷ e Locke (entre outros), para quem a origem da organização social é volitiva (contratual) e não intuitiva do homem. Acrescidas as percepções pessoais no sentido de que não teriam sido os

⁴⁰¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Teoria Geral do Estado*, p. 52.

⁴⁰² HOBBS, LOCKE e ROUSSEAU.

⁴⁰³ Hobbes, Rousseau e Locke partem da premissa do agrupamento humano no *estado de natureza* precedentemente ao nascimento do Estado. Come se viu no Capítulo I, diferem quanto ao tipo de relacionamento humano neste estado. Hobbes o vê como estado de guerra; Rousseau como estado de felicidade plena e Locke, num meio termo entre os outros, como estado de paz em virtude do uso da razão.

⁴⁰⁴ PASOLD, Cesar Luiz. *Concepção para o Estado Contemporâneo: Síntese de uma Proposta*, p.34.

⁴⁰⁵ ARISTÓTELES. *A Política*, p. 13.

⁴⁰⁶ Embora os dois primeiros autores concordem com a afirmação que o homem vivera num estágio inicial selvagem (estado de natureza) antes do pacto que lhes levou a vida em sociedade, divergem quanto ao seu ânimo. Rousseau prega o estado natural pacífico do homem, enquanto Hobbes o vê como o seu próprio algoz, um ser anti-social em constante conflito (*homo homini lúpus*). Para Locke a paz é relativa.

⁴⁰⁷ Para Hobbes, a única forma de conter o ímpeto egoísta e belicoso do homem é através da criação de um aparato organizacional, o Estado, a quem chamou de “Leviatã” (designação de um monstro mitológico que habitava a região ribeirinha do Nilo e devorava seus habitantes, assim como o Estado faz com seus integrantes).

acontecimentos naturais o que levou o homem a formar o Estado, mas o uso da inteligência e da capacidade de entabular pactos.

Inobstante qual foi a causa determinante que suscitou a reunião dos seres humanos em organizações que geraram os Estados, para o presente estudo bastou considerar que a busca do homem pela vida em Sociedade decorreu do fato de vislumbrar, ele mesmo, que lograria alcançar seus objetivos com muito mais facilidade e, bem assim, que despenderia menos esforços para mantê-los.

Com efeito, é de ser considerado que no decorrer de sua caminhada histórica a humanidade organizada socialmente experimentou várias formas de composição estatal, decorrentes, sobretudo de questões geográficas, culturais e tecnológicas. Por conseqüência, forçoso é afirmar não haver uma origem comum ou mesmo uma razão única, mas um somatório de fatores internos e externos que levaram à formação do Estado.

Situada tal questão, buscou-se verificar os fins do Estado que, com base em Reale⁴⁰⁸, Pinto Ferreira⁴⁰⁹ e Pasold⁴¹⁰, entre outros, foi possível inferir que este ente não tem um fim em si mesmo e que sua estrutura deve estar voltada para a perseguição do bem comum, instando acrescentar que tanto mais próxima estará deste objetivo quanto mais for eficiente e eficaz. E isto vale também para cada um de seus Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

⁴⁰⁸ Para REALE, Miguel. *Questões de Direito Público*, p. 33, “O certo é que, [...], predomina a idéia de que o Estado existe em razão do indivíduo, cuja autonomia ou liberdade deve ser sempre preservada contra as interferências estatais, princípio este que está na raiz do Estado de Direito”.

⁴⁰⁹ PINTO FERREIRA, Luís. *Teoria Geral do Estado*, p. 147.

⁴¹⁰ PASOLD, Cesar Luiz. *Função Social do Estado Contemporâneo*, p. 51. Insta registrar outro excerto deste autor no seguinte sentido: “Qualquer que seja a tipologia adotada, é preciso ressaltar sempre a necessidade de o Estado corresponder à Sociedade, na concretização dos anseios humanos. Por isto, acreditamos que o Estado Contemporâneo tem uma função essencial que deriva diretamente desta relação íntima entre criadora (a Sociedade) e criatura (o Estado).

Fica claro, em decorrência desta pesquisa, que a realização do bem comum não se limita à promoção da prosperidade econômica e da garantia da ordem social, ou seja, aos aspectos meramente materiais. Proporcionar o aprimoramento dos fatores morais e intelectuais também integra a finalidade da realização do bem comum.

Depois de abordar a questão da divisão dos Poderes, partiu-se para o estudo da forma do Estado Federal que, segundo assertiva de Cruz⁴¹¹, é hoje experimentada por cerca de 40% (quarenta por cento) da população mundial. Como premissa, estabeleceu-se o surgimento do Estado Federal no século XVIII, mais precisamente com o nascimento da Federação norte-americana⁴¹². Posteriormente, adaptando-se às peculiaridades de cada um, a formação federativa foi adotada mundo afora.

Finalmente chegou-se à Federação brasileira que, excluído o período reinol, sempre adotou esta forma de organização, ora de modo mais marcante ora nem tanto, dependendo do grau de centralização (exacerbada) ou descentralização.

Para otimizar os resultados da pesquisa, estudou-se também a origem e a evolução do Poder Judiciário brasileiro, cotejadas com a história brasileira. Pelo que se pôde observar, desde o nascimento da República e da Federação o Poder Judiciário pátrio guarda, excluídas as vicissitudes descritas no terceiro capítulo, uma

⁴¹¹ CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos de Direito Constitucional*, p. 250.

⁴¹² DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*, p. 7. BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global*, p. 23 atesta que “O sistema federal criado nos EUA foi algo novo, fato sem precedentes na história mundial.” MENEZES, Aderson. *Teoria Geral do Estado*, p. 194, acentua que “Como forma estatal, de base doutrinária de duplo aspecto jurídico e político, a Federação se originou no continente americano, em virtude da independência das treze colônias britânicas existentes, até a segunda metade do século XVIII, na sua parte setentrional.” ATIQUE, Andraci Lucas Veltroni. *Federação e Competência para legislar. Estudo de um Caso*, p. 63, afirma que “Os Estados Unidos da América são considerados os precursores da primeira soberania a adotar referido regime”.

constância organizacional. Adaptou-se, por óbvio, ao crescimento populacional e aos avanços tecnológicos.

Aspecto característico e marcante do Estado Federal brasileiro⁴¹³, suscitador de inúmeras e acaloradas discussões, é a presença dos municípios como ente federado. Não obstante os argumentos contrários⁴¹⁴ e favoráveis⁴¹⁵ acerca do acerto ou erro da sua presença como ente federado, o certo é que, assim como os estados-membros, os municípios possuem autonomia, escolhem seus governantes e criam sua própria Carta Política (Lei Orgânica), integrando, ainda que com menor capacidade de representação, a Federação.

Ocorre que essa peculiaridade da Federação brasileira gerou a situação de, mesmo configurando o município entidade integrante do sistema federativo, não há um Poder Judiciário próprio, municipal. Observe-se que os outros dois integrantes da Federação, os estados-membros e a União o possuem.

Dessa característica de assimetria nasceu o primeiro argumento contrário à necessidade de existência de uma estrutura judiciária exclusiva para um dos entes federados, *in casu*, a União. O raciocínio foi feito por exclusão, afinal se a ausência de um Poder Judiciário municipal não é suficiente para descaracterizar o município como integrante da Federação, não se pode argumentar

⁴¹³ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*, p. 9, registra que “Afinal, não existe um “modelo” de federalismo ideal, puro e abstrato, que englobe a variedade de organizações existentes nos Estados denominados federais.”

⁴¹⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição da República Federativa do Brasil anotada*, p. 43. HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*, p. 620. AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 474-475.

⁴¹⁵ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, p. 106. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, p. 27/28.

ser imprescindível para a União manter uma Justiça própria como forma de garantir o respeito ao princípio federativo.

Como segundo argumento, também contrário, apresentou-se a ausência de estrutura da Justiça Federal, ora dos juízes de primeiro ora de tribunais (segundo grau de jurisdição) até 1966 (já sob os efeitos do Golpe de 1964) desde que fora extinta em 16 de novembro de 1937, por ato de Getúlio Vargas. Deveras pitoresca a situação: vítima de extinção por um ditador que ascendera ao poder como resultado de um golpe de Estado, a Justiça Federal acaba por ser recriada também durante um regime de exceção, igualmente após um golpe.

Em um raciocínio bastante sintético concluiu-se então: a extinção da Justiça Federal de primeiro e segundo graus não criaria situação de fato inusitada, ao contrário, levaria a viver-se uma realidade que perdurou por longo tempo neste período republicano.

Outro argumento, ainda contrário, foi colacionado: a diminuta estrutura que, conseqüentemente, não consegue atingir minimamente a população brasileira. Observou-se, com a compilação dos dados do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, que a Justiça Federal de primeiro e segundo graus possui apenas 8,2% dos magistrados nacionais, enquanto a magistratura estadual, mais capilarizada, conta com 70% do total de juízes brasileiros. Como conseqüência desta acanhada estrutura, somente 201, dos 5.507 municípios são servidos por Varas Federais (menos de 4%). Reconheça-se, um grau de aproximação com a população imperceptível.

Não passou desapercibido neste estudo, mesmo porque seu efeito é nefasto sobre a tramitação processual, a questão dos conflitos de competência que são suscitados em decorrência da

duplicidade da Justiça Comum. Segundo se inferiu, a tramitação processual, quando obstaculizada por uma exceção de incompetência, traz prejuízos imediatos e irreparáveis às partes. Assim, se não houvessem duas estruturas com competências similares, as exceções desta natureza não seriam levantadas.

Os argumentos contrários à manutenção da Justiça Federal, de cunho eminentemente prático, sofrem um confronto de peso quando se buscam argumentos doutrinários. Afinal, conforme se viu ao final do terceiro capítulo, à Federação - uma forma de união de vários Estados - impõe-se a existência de um órgão judiciário com competência para julgar os conflitos que lhe possam trazer prejuízos, ou mesmo efeitos, que ameacem a sua unidade. E este órgão judiciário não pode pertencer a nenhuma das unidades federadas, sob pena de perder uma de suas principais garantias: a imparcialidade.

Assim, a Justiça Federal surge como o órgão do Poder Judiciário competente para o julgamento das causas de interesse da Federação e, por conseqüência, fica responsável pelo julgamento das causas em que a União é parte. Exemplo típico são os crimes contra a organização do trabalho, tráfico internacional de entorpecentes, cometidos dentro de aeronaves, contra o sistema financeiro, entre outros.

Reconhecendo que se está ainda muito longe de ter esgotado não só os estudos, mas também os argumentos de reafirmam ou refutam a necessidade da duplicidade da Justiça Comum, o certo é que esta pesquisa não se esgota neste Relatório, muito pelo contrário, necessita ser complementada por novos ângulos de comparação e pontos de vista de outros pesquisadores.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 5.ed. Título original: *Dizionario di Filosofia*. Revisão da tradução e tradução dos novos textos de Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes. 2007. 1.210 p.

ACCIOLI, Wilson. *Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1985. 407 p.

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. rev. e atualiz. São Paulo: Malheiros, 2005. 926 p.

ALMEIDA, José Maurício Pinto de. *O Poder Judiciário Brasileiro e sua Organização*. 1ª ed. 3ª tir. Curitiba: Juruá, 1993. 96 p.

ALVIM, Arruda. *Manual de Direito Processual Civil*. Vol. 1. Parte Geral. 9. ed., rev. atualiz. e ampl. São Paulo: RT, 2005. 553 p.

AMORIM, José Roberto Neves. Aspectos da História Constitucional. In: ____; GARCIA, Maria (Coords.). *Estudos de Direito Constitucional Comparado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 03-26. 531p.

ANDERSON, Perry. *Linhagens do Estado Absolutista*. Tradução de João Roberto Martins Filho et al. São Paulo: Brasiliense, 1985. 322p.

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário Acadêmico de Direito*. 3ª ed. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2003. 876 p.

ARENDT, Hannah. *Da revolução*. Tradução de Fernando Dídimo Vieira do original *On Revolution*. São Paulo: Ática, 1988. 261 p.

ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. 15. ed. Rio de Janeiro: Ediouro. 1988. 187 p.

ATALIBA, Geraldo. Regime Constitucional e Leis Nacionais e Federais. *Revista RDP*. São Paulo:RT, v. 53-54, p. 58-76, jan./-jun. 1980.

ATIQUE, Andraci Lucas Veltroni. *Federação e Competência para Legislar. Estudo de um caso*. Bauru: Edite, 2006. 218 p.

BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no contexto da Nova Ordem Global*. Curitiba: Juruá, 2006. 204 p.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a Revisão constitucional. As Novas Técnicas dos Equilíbrios Constitucionais e as Relações Financeiras. A Cláusula Federativa e a Proteção da Forma de Estado na Constituição de 1988. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo, RT, v. 14, p. 16-26, jan-mar/1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. 503 p.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. 104 p.

BERMUDES, Sergio. *Introdução ao Processo Civil*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1996. 216 p.

BEVILACQUA, Clóvis. *Teoria Geral do Direito Civil*. Rio de Janeiro: Rio, 1975. 343 p.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade. Para uma teoria geral da política*. Título original: *Stato, governo, società: per una teoria generale della politica*. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004. 173 p.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. 9. tir. revista, atualiz. São Paulo: Malheiros, 2000. 498 p.

_____; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 5.ed. Brasília: OAB Editora, 2004. 950 p.

BORGES NETTO, André Luiz. *Competências legislativas dos Estados-membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. 193 p.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. *Ação Civil Pública*. Florianópolis: Obra Jurídica, 1996. 149 p.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Disponível em: <<http://daleth.cjf.gov.br/atlas/Internet/QUADRODEVARASFEDERAIS.htm>>. Acesso em: 09 abr.2008. (rodapé do Cap. III).

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional. Diário Oficial da União de 24.02.1891. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 18 fev. 2008.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 18 fev. 2008.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de junho de 1934)*. Rio de Janeiro: Assembléia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm> Acesso em: 18 fev. 2008.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 21 mar. 2008.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Assembléia Constituinte. D.O.U. de 19.09.1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 21 mar. 2008.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília: D.O.U. de 20 out. 1967. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> Acesso em: 18 fev. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: D.O.U. de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 18 fev.2008.

BRASIL. Código de Processo Civil – Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973. 18. ed. São Paulo Saraiva, 2003. 670 p.

BRASIL. Ministério da Justiça. Presidência da República. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/main.asp?View={597BC4FE-7844-402D-BC4B-06C93AF009F0}>>. Acesso em: 8 abr.2008. (rodapé do Cap. III)

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência. CC 1750. 1ª Seção. Rel. Min. Ilmar Galvão. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=CC+1750&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=2.>>. Acesso em: 26 abr. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 150. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Jurisp/Download/verbetes_asc.txt>. Acesso em: 26 abr. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência. 3ª Seção, CC 10.216, Rel. Min. Flaquer Scartezzinni. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=CC+10216&processo=10216&b=ACOR>. Acesso em: 26 abr. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/detalhe.asp?numreg=199800049452>>, Acesso em: 21 abr. 2008.

BULOS. Uadi Lammego. *Constituição da República Federativa do Brasil Anotada*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 1.456 p.

CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 6.ed. rev. e ampl. por Miguel Galvão Teles. Coimbra: Almedina, 2003. Tomo I. 405 p.

CÂMARA, José Gomes Bezerra. *Subsídios para a História do Direito Pátrio*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Livraria Brasileira, 1973. v. 1 (1500-1579) 560 p.

CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer de. *Justiça Federal – 30 anos*. Revista do Tribunal Regional Federal 4ª Região. Porto Alegre: O Tribunal. Ano 8, n. 27. p. 21-44. abr./jun. 1997.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*. Tradução de Paolo Capitanio do original *Instituzioni di Diritto Processuale Civile*. Campinas: Bookseller, 2002. v. II. 472p.

CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do Direito Constitucional*. 2. ed. 4. tiragem. Curitiba: Juruá. 2006. 303p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática. 1986. 87p.

_____. *O Futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001. 187p.

_____. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 258p.

DANTAS, Ivo. *Constituição Federal: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. v. 1. 412p.

DECLARAÇÃO DE DIREITOS ORIUNDA DA REVOLUÇÃO FRANCESA.
<http://www.google.com.br/search?sourceid=navclient&aq=t&ie=UTF-8&rlz=1T4SUNA_enBR237BR237&q=declara%C3%A7%C3%A3o+1789>.
Acesso em: 6 jul. 2008.

ENGELS, Friederich. *A origem da Família, da propriedade privada e do Estado*. Tradução de Leandro Konder do original *Des Privateigentaums des Staats*. 17. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 215p.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3. ed. revista, 7. Impressão. São Paulo: Globo, 2001. 913p.

FERREIRA DE MELO, Osvaldo. *Fundamentos da Política Jurídica*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1994. 136p.

_____. *Tendências do Federalismo no Brasil*. Florianópolis: Lunardelli, 197?. 98p.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 396p.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. *A Cidade Antiga. Estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma*, Tradução Jean Melville. Título original: *La Cité Antique*. 1.ed. São Paulo: Martin Claret, 2004. 421p.

GRECO FILHO, Vicente. *Direito Processual Civil Brasileiro*. (Teoria Geral do Processo e Auxiliares da Justiça). 17 ed., atualiz. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 1 260p.

GARCIA, Maria; AMORIM, José Roberto Neves. *Estudos de Direito Constitucional Comparado*, (Coords.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, 531p.

GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro. A Missão Constitucional de Dom Pedro I: Os Modelos Constitucionais Europeus que Influenciaram na Elaboração da Constituição Brasileira de 25 de março de 1824. In GARCIA, Maria; AMORIM, José Roberto Neves. *Estudos de Direito Constitucional Comparado*, (Coords.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, 531p.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Novo Curso de Direito Processual Civil*. Teoria Geral e Processo de Conhecimento (1ª Parte). 2. ed. rev. e atualiz. São Paulo: Saraiva, 2005. v.1. 503p.

GRINOVER, Ada Pelegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araujo; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. 358p.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estado na Antigüidade Clássica. In: PINSKI, Jaime; PINSKI, Carla B. *História da Cidadania*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 29-47. 591p.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Brasília: UnB, 1984. 639p.

HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta do original *Staatslehre*. São Paulo: Mestre Jou, 1968. 372p.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Martin Claret, 2007. 519p.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 756p.

JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense. 1977. 638p.

KELSEN, Hans. *Teoria General Del Estado*. Tradución por Luis Legaz Lacambra. Barcelona: Labor, 1934. 544p.

_____. *Teoria Pura do Direito*. 6. ed. Tradução de João Baptista Machado do original *Reine Rechtslehre*. Coimbra: Arménio Amado, 1984. 484p.

LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo*. Tradução Alex Marins. Título original: *Two Treatises of Government*. São Paulo: Martin Claret, 2006. 176p.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. 279p.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira*. Revista TST. Brasília, v. 65, n.1, out./dez. 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. 638p.

MELLO, Rafael Munhoz de. *Aspectos Essenciais do Federalismo*. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo: RT, v. 41, p. 125-155out/-dez. 2002. 374p.

MENEZES, Aderson de. *Teoria Geral do Estado*. 4. ed. e atualização por José Lindosso. Rio de Janeiro: Forense, 1984. 394p.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005, 170p.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo I (arts. 1º - 7º). São Paulo: RT, 1967. 573p.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. *Do Espírito das Leis*. Título original: *Del l'Espirit dês Lois, ou Du rapport que lês lois doivent avoir avec la constituin de chaque gouvernement, lês moeurs, Le climat, la religion, Le commerce, etc.* (1ª edição, 1748). Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007. 727 p.

MORBIDELLI, Giusepe; PEGORARO, Lucio; REPOSO, Antônio; VOLPI, Mamo. *Dirito Costituzionale italiano e comparato*. 2. ed. accresciuta e integrata. Rastignano (Bologna): Monduzzi Editori: 1995. 971p.

MORO, Sergio Fernando. Competência da Justiça Federal em Direito Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, n. 31, v. 8, p. 157-166 jul./set./2003. 383p.

MUNHOZ DE MELLO, Rafael. Aspectos Essenciais do Federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. v. 41. São Paulo: RT, p. 125-155, 2002. 373p.

NEQUETE, Lenine. O Poder Judiciário no Brasil. ed. fac-similar. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000. Volume I. (Crônica dos Tempos Coloniais). 300p.

_____. O Poder Judiciário no Brasil. ed. fac-similar. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000. Volume II. (Crônica dos Tempos Coloniais). 423p.

_____. O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência. ed. fac-similar. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000. Volume I - Império. (Crônica dos Tempos Coloniais). 195 p.

_____. O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência.. ed. fac-similar. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2000. Volume II - República. (Crônica dos Tempos Coloniais). 261 p.

OLIVEIRA, Alexandre Vidigal de. *Justiça Federal Evolução Histórico Legislativa*. Revista AJUFE, n.º 50, p. 9-14, jun./jul.1996. Brasília-DF: Revista da Associação dos Juízes Federais do Brasil, 1996. 242 p.

OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. *Reglobalização do Estado e da sociedade em rede na era do acesso*. 1.ed. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2004. 224p.

PASOLD, Cesar Luiz. *Função Social do Estado Contemporâneo*. Florianópolis: Editora do Autor, 1984. 77p.

_____. *Prática da Pesquisa Jurídica – Idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito*. 7. Ed. Florianópolis: OAB/SC, 2002.

_____. *Concepção para o Estado Contemporâneo: Síntese de uma Proposta*, p.34. In: CADEMARTORI, Luiz Henrique U. *Temas de Política e Direito Constitucional Contemporâneos*. Florianópolis: Momento Atual, 2004.

PINTO FERREIRA, Luís. *Teoria Geral do Estado*. 3.ed. rev., ampl. e atualizada. 1º volume. São Paulo: Saraiva, 1975. 517p.

REALE, Miguel. *Questões de Direito Público*. São Paulo: Saraiva, 1997. 194p.

ROSA, Márcio Fernandes Elias. Federalismo, Estado, Poder e Soberania. In: GARCIA, Maria; AMORIM, José Roberto Neves (Coords.). *Estudos de Direito Constitucional Comparado*. Rio de Janeiro: Elsevier: 1997. p. 81-120. 531p.

ROSS, Alf. *Direito e Justiça*. Tradução e notas Edson Bini. Título original: *On Law and justice*. 1. ed. 1. Reimpressão. Bauru-SP: Edipro, 2003. 432p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Título original *Du Contrat Social*. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2008. 151p.

RUSSOMANO, Rosah. *O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965. 168p.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://www.tj.sc.gov.br/institucional/estatistico/2007/relatorio_tjsc_2007.pdf>. Acesso em: 9 abr.2008. (rodapé do Cap. III)

SCHWARTZ, Bernard. *El Federalismo norteamericano actual*. 1.ed. reimpressão. Madrid: Civitas, 1993. 119p.

SKIDMORE, Thomas E. *Uma História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra. 1998. 356p.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Conquista e Colonização da América Portuguesa – O Brasil Colônia – 1500/1750. In: LINHARES, Yeda Maria (Org.) *História Geral do Brasil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 49-84. 445p.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. 183p.

SUNFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4. ed. 3. tiragem, revista, aumentada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2000. 189p.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 19. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2003. 224p.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América – leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1998. 718p.

VELLOSO, Caio Mário da Silva. *Do Poder Judiciário: Organização e Competência*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar. V. 200, I-VIII, 1-425. p. 1-19. Abr./jun 1995. 425 p.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em: <www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html>. Acesso em: 15 mar. 2008.

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI. Edital 005/PropPPEC/2006, de 28 de março de 2006.

ZVEITER, Waldemar. O Superior Tribunal de Justiça e o Federalismo Nacional. *Revista RDR*. Rio de Janeiro: Renovar. v 15. p. 1-18. Set./dez. 1999. 447p.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)