



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

Flávia Martina Marinello Petronillo

Federalismo e conflito de interesses públicos sob a ótica da remessa necessária

Florianópolis

2024

Flávia Martina Marinello Petronilio

Federalismo e conflito de interesses públicos sob a ótica da remessa necessária

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Direito

Orientador: Prof. Dr. Luiz Henrique U. Cademartori
Coorientador: Prof. Dr. Daniel Rocha Chaves

Florianópolis

2024

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela
BU/UFSC.
Dados inseridos pelo próprio autor

Petronilio, Flávia Martina Marinello
Federalismo e conflito de interesses públicos sob a
ótica da remessa necessária / Flávia Martina Marinello
Petronilio ; orientador, Luiz Henrique Urquhart
Cademartori, coorientador, Daniel Rocha Chaves, 2024.
72 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Federalismo. 3. Interesse Público. 4.
Remessa Necessária. I. Cademartori, Luiz Henrique
Urquhart. II. Chaves, Daniel Rocha. III. Universidade
Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. IV.
Título.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Edmundo e Cláudia, que me deram a vida e dedicaram a deles a mim. Por terem sonhado comigo a conquista deste título na Universidade Federal de Santa Catarina.

Aos meus avós, padrinhos e madrinhas, por me ensinarem lições que não encontrei em nenhum livro.

Agradeço e dedico este trabalho ao meu tio Edinei Petronilio (*in memoriam*), meu primeiro familiar a se formar em Direito e que por mais de 35 anos serviu ao Poder Judiciário Catarinense, pessoa que muito me encorajou a escolher esta profissão e que possui meu carinho e admiração eternos. Agradeço todos os dias pelo grande presente deixado por ele a mim, meu primo João, um grande companheiro que me acompanha fielmente nesta caminhada.

A toda minha família, que mesmo distante, sempre se fez presente.

Ao meu namorado Ciro, por aceitar construir comigo uma história de amor tão bonita.

A todos os meus amigos, que fazem da vida uma experiência leve e cheia de sentido.

À Universidade Federal de Santa Catarina, que me fez cidadã e me graduou nos padrões de excelência das universidades públicas brasileiras. Com muito orgulho carregarei nome desta instituição, e tudo que ela me proporcionou, para sempre comigo,

Agradeço em especial ao meu orientador Luiz Henrique Cademartori, por trazer à tona minha paixão escondida pelo direito público, pelas conversas produtivas e pelos ensinamentos que me permitiram escrever este trabalho. Também registro meu agradecimento ao meu Coorientador, Daniel Chaves, que para além das questões técnicas, me ensinou a confiar nas minhas ideias.

Agradeço a todos que, ao meu lado, me fizeram operadora do direito e me deram esperanças para construir um sistema de justiça justo e popular.

RESUMO

O presente trabalho discute, dentro do âmbito judicial, o litígio de entes estatais como representantes do interesse público e o conseqüente reexame da decisão proferida. O enfoque deste trabalho será uma contradição percebida no instituto da remessa necessária, que, apesar de concebido para a defesa do interesse público, em certas situações, acaba por não assegurar tais interesses. Para tanto, a partir da revisão bibliográfica e análise de legislação, serão abordados conceitos relativos ao modelo federalista, ao princípio da supremacia do interesse público e as prerrogativas de direito público. Em seguida, com base nesses conceitos, serão discutidas as situações que o instituto da remessa necessária se mostra controverso. Nesse sentido, serão demonstradas situações em que a ocorrência da remessa necessária coloca um interesse público em detrimento de outro, sem qualquer justificativa racional ou legal para isso.

Palavras-chave: Remessa Necessária; Federalismo; Conflito de interesses públicos; Supremacia do Interesse Público.

ABSTRACT

The present work discusses, within the judicial scope, the litigation of state entities as representatives of the public interest and the consequent reexamination of the rendered decision. The focus of this study will be a perceived contradiction in the institute of mandatory appellate review, which, although conceived to defend the public interest, in certain situations, fails to ensure such interests. To this end, based on a bibliographic review and the analysis of the legislation, concepts related to the federalist model, the principle of the supremacy of the public interest, and public law prerogatives will be addressed. Subsequently, based on these concepts, the situations in which the institute of mandatory appellate review proves to be controversial will be discussed. In this context, situations will be demonstrated where the occurrence of mandatory remittance places one public interest over another, without any rational or legal justification for it.

Keywords: Mandatory Appellate; Federalism; Conflict of Public Interests; Supremacy of the Public Interest.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

CPC – Código de Processo Civil

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. O FEDERALISMO	12
2.1 Origem e Surgimento	12
2.2 A República Federativa Do Brasil	15
2.2.1 O Império.....	15
2.2.2 A Primeira República	16
2.2.3 A era Vargas.....	19
2.2.4 A redemocratização e a constituição de 1946	20
2.2.5 A ditadura Militar	22
2.2.6 A constituição de 1988	22
2.3 O Federalismo como forma de Estado	23
2.4 O Pacto Federativo	24
2.5 A natureza dos Estados Federados	25
2.6 A descentralização política	26
3. O DIREITO ADMINISTRATIVO E O REGIME JURÍDICO	
ADMINISTRATIVO.....	28
3.1 O Direito Administrativo e o Domínio Público	28
3.2 O Direito Administrativo como ramo autônomo	29
3.3 O Regime Jurídico Administrativo	31
3.4 O Interesse Público	32
3.5 O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado ..	36
4. AS PRERROGATIVAS DE DIREITO PÚBLICO	39
4.1 A Remessa Necessária	42
4.1.2 Origem.....	43
4.1.3 Natureza Jurídica.....	45
4.1.4 Razões de existência.....	46
4.1.5 Hipóteses de cabimento	48
4.2 O conflito de interesses públicos	56
5. CONCLUSÃO.....	59
6. REFERÊNCIAS	67

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar a representação dos interesses públicos no âmbito judicial. Para tal fim, será realizada uma análise a partir da ocorrência da remessa necessária quando os litigantes são entes públicos considerando o princípio da supremacia do interesse público.

A relevância deste estudo justifica-se na necessidade de reavaliar o "processualismo" e assegurar que o Direito estabeleça uma relação de equilíbrio entre os interesses individuais e os coletivos, de modo a garantir a coexistência desses direitos sem que um se sobressaia injustamente ao outro.

A dimensão do interesse público, e conseqüente interesse em estudá-lo, deve-se à circunstância de que o tema afeta duplamente o indivíduo: primeiro, porque impacta sua esfera individual, e segundo, porque atinge o coletivo no qual ele integra.

Ademais, a importância de se estudar o tema revela-se pela necessidade de adicionar uma nova perspectiva às discussões relativas à eficiência do poder judiciário e à satisfação dos interesses ali discutidos.

Uma sociedade harmônica, razão de ser do Estado e do próprio Direito, deve ser garantida através da atuação conjunta dos três poderes. É em busca da promoção do bem-estar social que versam os temas tratados neste trabalho, como o federalismo, as prerrogativas da administração pública e a própria remessa necessária.

Todavia, para os fins deste estudo, o foco será direcionado às situações em que o interesse público é alvo de disputa no Judiciário. Embora os temas mencionados no parágrafo anterior sejam amplamente discutidos isoladamente, são raros os trabalhos que se debruçam sobre o estudo do conflito de interesses públicos, defendidos por entes estatais, e com decisões submetidas à remessa necessária.

Para isso, este trabalho será composto por três capítulos. Os dois primeiros capítulos abordarão o federalismo e o regime jurídico-administrativo, tratando de maneira expositiva conceitos que embasarão as discussões e as problemáticas apontadas no terceiro capítulo, que discorrerá sobre pontos controversos da aplicação da remessa necessária.

Ressalta-se que não se desconhece a existência da infinidade de discussões relativas ao federalismo, ao princípio do interesse público e as prerrogativas concedidas à administração pública. No entanto, este trabalho se limitará a contemplar conceitos majoritários relativos a esses temas, sem se comprometer a esgotar os entendimentos relativos a todos os institutos. O objetivo é apenas conceituá-los a fim de construir uma base teórica que possibilite adentrar às questões relacionadas à remessa necessária.

Através de uma revisão bibliográfica e da análise da legislação, pretende-se elencar situações em que a remessa necessária, paradoxalmente, ao invés de garantir a proteção do interesse público, dificulta sua prevalência.

A fim de que se possa levar a efeito essa tarefa, observar-se-á o seguinte encaminhamento: em primeiro lugar e através de uma remissão histórica, se estudará o federalismo, desde o surgimento com as colônias norte-americanas, perpassando sua chegada no Brasil até a disposição nas constituições brasileiras.

O federalismo, desde sua origem, busca equilibrar a autonomia dos entes federados e a existência de uma autoridade central. Todavia, este trabalho se dedicará a compreender o "federalismo à brasileira", dotado de particularidades que influenciam em concepções presentes na legislação e nos tribunais.

Através desse percurso, será analisado o regime de direito público e suas diferenciações em relação ao regime privado, visto que, por ser o primeiro encarregado de gerenciar o coletivo, possui prerrogativas justificáveis para essas presunções.

Este segundo capítulo se ocupará de delinear o conceito de interesse público, assim como delimitar quem são os órgãos incumbido de representá-lo e defendê-lo. Em seguida, será tratado o princípio da supremacia do interesse público. Apesar de se poder deduzir o princípio a partir do nome, questões subsidiárias merecem relevância, como: o que ocorre quando há dois interesses públicos em conflito? Existe um interesse público superior ao outro? Esse interesse é efetivamente resguardado pela remessa necessária?

O ponto culminante dessas análises será um aprofundamento no instituto remessa necessária, disposta no art. 496 do Código de Processo Civil, instituto processual que prevê a revisão obrigatória de decisões proferidas em primeira

instância contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público.

No entanto, essa revisão, fundamentada pelo princípio da supremacia do interesse público, visa colocar os interesses da coletividade em preponderância sob interesses particulares. Todavia, em situações que esse litígio se dá entre dois entes públicos, tal quadro configura dois representantes estatais, que representam e defendem interesses coletivos, disputando entre si.

Assim, exsurge uma dicotomia litigiosa, pois as duas partes possuem prerrogativas públicas e não há base legal que justifique algum interesse se sobrepor ao outro.

Se a remessa necessária é um instituto processual que visa proteger tal tipo de interesse, e somente será sujeita ao segundo grau de jurisdição quando for proferida decisão contra o ente litigante, algum dos entes em conflito poderá ter um benefício indevido em favor do outro. Assim, implicitamente uma prerrogativa dada a um dos entes em conflito, acaba por se sobrepor ao outro ente, em tese, também munido de tal prerrogativa.

Portanto, se ambos os entes públicos atuam sob prerrogativas especiais de interesse público, se revelaria inapropriado ou até indevidamente desigual a aplicação do instituto da remessa necessária para tais casos.

2. O FEDERALISMO

O federalismo, oriundo do movimento de independência das treze colônias norte-americanas, chega ao Brasil com a Proclamação da República. A criação da Federação elevou os estados e municípios à posição de entes políticos autônomos, mas ainda marcados pela concentração de recursos e poder no ente central.

Este capítulo analisa esse fenômeno de descentralização política a partir de uma perspectiva histórica, buscando examinar se os interesses representados por cada ente federativo possuem, na prática, autonomia ou se ainda há disparidade entre esses entes federados.

2.1 Origem e Surgimento

A doutrina diverge no que concerne ao nascimento do sistema federativo. Diversos autores, principalmente nas ciências jurídicas, veem a independência das treze colônias como um marco desse nascimento, mas há defensores da ideia de que o federalismo nasce na antiguidade, na qual já havia uma organização política semelhante ao que hoje se entende como federalismo. (ANDRADE; SANTOS; JESUS, 2017, p. 30).

Na Grécia antiga, nações independentes criavam vínculos por motivos de segurança ou econômicos. Não à toa, ao buscar a etimologia da palavra “federação”, vê-se que essa deriva do latim *foederis*, que significa aliança. (LEWANDOWSKI, 2018, p. 15)

Entretanto, o federalismo como expressão de Direito Constitucional nasce na constituição norte-americana de 1787, em decorrência do movimento de independência das ex-colônias, à época estados confederados, que posteriormente deram origem aos Estados Unidos da América. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p.7)

O federalismo é produto histórico do contexto político em que se encontravam as colônias americanas no século XVIII. As treze colônias acabavam de declarar a independência e buscavam estabelecer as bases institucionais para a fundação de um Estado, de moldes até então inexistentes, de forma que a autonomia dos estados fosse mantida, ao mesmo passo que o poder político era descentralizado. (ANDRADE; SANTOS; JESUS, 2017, p. 34)

Desse modo, o processo de surgimento do Estado Federal decorre da insatisfação com a colônia inglesa. Inicialmente, não se objetivava a independência, apenas a reivindicação de melhores condições de vida e menos tributos. No entanto, diante das respostas cada vez mais rigorosas do Parlamento Britânico, as assembleias estaduais começaram a considerar a ideia de uma nação independente. (AZEVEDO, 2024, p.170).

Até que em 04 de julho de 1776 é declarada a independência dos Estados Unidos. As colônias se proclamaram “Estados Soberanos”, cada uma com sua própria constituição. À época, o governo central se resumia a um Congresso Continental, composto por membros das províncias, desprovido de recursos advindos de tributos e com baixíssimo poder de vinculação sob os estados. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p.8)

O histórico de um modelo colonial de submissão à colônia instaurou forte resistência aos estados no que diz respeito à criação de um "governo central". A criação de um Estado Federal chegou a ser encarada como um "mal necessário". (AZEVEDO, 2024, p.186)

Contudo, o fortalecimento da nação se mostrava essencial diante de um período de grande instabilidade decorrente da desagregação da nação americana, que vivia sob ameaça de uma retaliação das forças inimigas, que poderiam invadir o território e cercear uma liberdade que foi custosamente alcançada. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p.8).

Para fins elucidativos é fundamental realizar uma distinção histórica e política entre federação e confederação. Em 1776, logo após as 13 colônias se declararem independentes, essas estabeleceram um acordo inicial de união, denominado Artigos de Confederação (CARVALHO FILHO, 2001, p. 201).

É somente quase uma década depois, em 1787, que a confederação é, então, convertida em federação. Essa transformação ocorre quando os estados, cientes da fragilidade de sua atuação conjunta como entidades independentes, decidem rever o pacto confederativo e se unir, tornando-se Federação. (LEWANDOWSKI, 2018, p. 15-16).

Os federalistas teciam críticas à Confederação no que tange à falta de vinculação das ordens emanadas do governo central, as quais eram interpretadas

como meras sugestões. Além disso, uma das principais preocupações dos federalistas era a ausência de uma unidade nacional que as representasse nas relações exteriores. (OLIVEIRA FILHO, 2009, p.188).

Nesse sentido, leciona Enrique Ricardo Lewandowski:

O conceito de confederação, todavia, não se confunde com o de federação, no sentido estrito do termo, compreendendo esta uma união de Estados, em caráter permanente, que faz surgir um terceiro Estado, com a perda da soberania daqueles que se associaram originalmente. Algo de novo em termos históricos, o Estado Federal, resultou do gênio dos constituintes norte-americanos de 1787, que o conceberam sem o amparo de qualquer experiência concreta anterior. (LEWANDOWSKI, 2018, p. 16).

Assim sendo, em 1787, os Estados Confederados, diante da necessidade de uma estrutura federal consolidada, capaz de assegurar a ordem interna, se reúnem na chamada Convenção da Filadélfia (LEWANDOWSKI, 2018, p.16), e elaboram a primeira Constituição, dando origem ao primeiro modelo constitucional institucionalizado da história. (OLIVEIRA FILHO, 2009, p.189)

Portanto, pode-se afirmar que o federalismo é a resposta para uma experiência frustrada da Confederação. O Estado Federal nasce da insuficiência de um mecanismo de coerção do governo central em relação aos Estados, colocando a impossibilidade de secessão imposta pelo modelo federativo como o principal fator de distinção entre a Confederação e a Federação. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p.8)

Sendo assim, a grande novidade do federalismo foi estabelecer um sistema de unidade política nacional em que coexistisse o governo central e os estados autônomos, sem que um exercesse domínio sobre o outro. (SOARES, 2013)

Portanto, o surgimento do federalismo está atrelado a essa estrutura dualista na qual, diante da necessidade de um poder político centralizado, unidades políticas se unem por adesão e reconhecem a soberania de um poder central, ao mesmo tempo que mantém autonomia diante de questões previamente estipuladas. (CASTRO, 1997, p.1)

Nesse sentido, a aprovação da Constituição de 1787 é um grande marco para história estadunidense e para a construção dos Estados modernos, os quais foram fortemente influenciados pela experiência pioneira norte-americana.

2.2 A República Federativa do Brasil

Constituída pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, a República Federativa do Brasil é a forma de governo adotada pelo Brasil. A adoção de uma estrutura descentralizada se caracteriza pela existência de uma esfera de poder autônoma em cada um dos entes federados, constituídos assim para melhor atender as exigências que competem à sua jurisdição. Esses entes descentralizados coexistem com uma estrutura central, responsável principalmente por representar essas unidades federativas no cenário externo.

Essa configuração atual é o resultado de uma evolução histórica que tem início na Primeira República e, apesar de grandes modificações, perpassa todos os períodos da história brasileira, até se consolidar nos moldes atuais.

2.2.1 O Império

Para compreender o fenômeno do federalismo no Brasil, essa análise data do momento em que Portugal inicia sua dominação às terras brasileiras no século XVI. A primeira estrutura administrativa do Brasil foi o sistema das Capitânicas Hereditárias, um modelo descentralizado em que grandes propriedades de terra eram administradas sob as ordens dos senhores de terra. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p.8)

Sob ameaça de invasão holandesa nas terras brasileiras e diante da decadência do comércio com as Índias, Portugal começa a direcionar seus esforços à província. Assim sendo, o século XVI se caracteriza pelo domínio de Portugal sob o Brasil, que mesmo distante territorialmente, ainda era o local sede do governo. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p.9)

Em 1821, as capitânicas brasileiras se tornaram províncias. (ANDRADE; SANTOS; JESUS, 2017, p.33). Logo em seguida, em 1824, Dom Pedro I dissolve a Assembleia Constituinte e outorga a Constituição Imperial, dando início ao processo de independência e desconcentração administrativa. No entanto, o Brasil continuava sendo um estado unitário, onde o imperador detinha o poder central. (TAVARES, 2019, p. 239).

Em 1831, diante do descontentamento das elites agrárias com o centralismo político, o imperador Dom Pedro I renuncia ao trono. (ANDRADE; SANTOS; JESUS, 2017, p.34). Em 1834, com a aprovação da Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834,

também conhecido como Ato Adicional, o Brasil deixa de ser Império e se torna uma monarquia representativa. Apesar dessa mudança, a insatisfação das elites com a concentração do poder político não foi sanada. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p.9).

O Ato Adicional, de fato, trouxe grandes mudanças para a estrutura política brasileira, como a substituição dos Conselhos Gerais por Assembleias Legislativas e a supressão do poder moderador. No entanto, ainda se faziam presentes as diferenças sociais, econômicas e culturais oriundas de uma colonização de exploração. Neste cenário, urgia a necessidade de um novo modelo de administração que permitisse uma melhor gestão das exigências de cada região e atendesse principalmente aos interesses daqueles que por muito tempo foram esquecidos. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p.10).

2.2.2 A Primeira República

Em 1889 é proclamada a República, instituindo a federação e transformando as antigas províncias brasileiras em Estados-Membros, criando os Estados Unidos do Brasil. (ANDRADE; SANTOS; JESUS, 2017, p.34)

Nos termos que segue abaixo, o decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, dizia:

O Governo provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, decreta:
Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira – a República Federativa.
Art. 2º- As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.
Art. 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.

Logo em seguida, em 1891, é promulgada a primeira constituição da república, após três meses de trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 15 de novembro de 1890, um ano após a Proclamação da República. O artigo 6º da nova Constituição contemplava, inclusive, a possibilidade de intervenção da União nos entes federados caso algum Estado resistisse à manutenção da federação. (ANDRADE; SANTOS; JESUS, 2017, p.34).

Assim, ao final do século XIX, o Brasil testemunhava o fim no império e a inauguração da república. O contexto histórico era de ruína do sistema imperial, que se deve a três fatores principais: a decadência do modo de produção agrário, a

abolição da escravatura e a crise no setor de produção de açúcar. Esses acontecimentos, em conjunto, resultaram uma profunda mudança estrutural na sociedade brasileira. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p.30)

Deste modo, a Constituição de 1891 surge influenciada em tripé ideológico formado pelo liberalismo inglês, pela democracia francesa e pelo federalismo americano. A partir dessas influências externas, essa constituição conduziu à transição da monarquia para um regime republicano, ao mesmo passo que substituiu o sistema parlamentar pelo presidencialista e transformou o Estado Unitário em Federal. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p.12).

Apesar das grandes mudanças, o histórico imperial não havia sido superado por completo. Mesmo com a influência dos ideais liberais, a sociedade era marcada por características que até hoje não foram completamente superadas, uma aliança entre o monarca e as elites, o chamado coronelismo, que agora surgia repaginado como “política dos governadores”. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p.15)

A tentativa de importação de um modelo federalista norte-americano, que nasceu no sentido oposto do brasileiro, resultou no chamado “unitarismo factual”. Isso significa que, apesar da Constituição estabelecer formalmente competências em diferentes esferas de poder, na prática, o poder continuava centralizado devido à concentração histórica de poder em torno da União. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p.14)

Nesse sentido, o coronelismo, agora política dos governadores, é o principal responsável pelo mal direcionamento dos recursos públicos, que ficava retido em pequeno número de estados. Essa concentração de recursos e poderes impedia uma interação entre as unidades constituintes da federação e caracterizou esse período como o criador de uma “federação isolada”. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p.14)

A política dos governadores desloca a concentração de poder que residia na esfera central para alguns Estados. Essa suposta descentralização era feita para núcleos definidos de modo a manter inalterado o arranjo político da oligarquia dominante. O controle do poder central detido pela oligarquia cafeeira mantinha uma tradição que remonta ao período pré-federalismo, período em que os mesmos grandes latifundiários e coronéis mantinham um controle indireto de poder, estrutura pouco modificada na história do Brasil. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p.15)

Em suma, o federalismo no Brasil era o novo aparato para conservar a fraude generalizada instituída pelas oligarquias brasileiras. Como bem destacado por Bonavides (1991, p. 256) o princípio federativo era regido pela lei dos mais fortes, no qual o poder central se resumia aos estados oligárquicos e não mais a União.

Em 1926, se inicia uma reforma da Constituição, a qual seria a única feita nos quarenta anos da primeira república. Em reflexo ao contexto sócio-político brasileiro, na emenda constitucional o princípio federativo é escanteado em detrimento de uma de caráter centralizador e presidencialista que já imperava na sociedade. (BONAVIDES, 1991, p. 259)

Em sua obra, Bonavides destaca as palavras do então ministro do STF, Oswaldo Trigueiro, o qual conceitua a república brasileira como “uma espécie de imperialismo fraterno”, uma vez que o país era governado pelos Grandes Estados. (BONAVIDES, 1991, p. 257)

Diante deste cenário político, a realidade político-social brasileira já não encontrava mais respaldo na Constituição de 1891. Apesar da tentativa de reforma em 1926, a República Velha não podia ser mais sustentada e não havia mais como salvar a Constituição. (BONAVIDES, 1991p, p. 260)

O mundo jurídico já vinha sendo influenciado pelo constitucionalismo alemão, que inaugurou uma nova forma de federalismo, decorrente da Constituição de Weimar de 1919. Neste modelo de federação, conhecido como federalismo orgânico, priorizava-se a proteção de direitos sociais em detrimento dos individuais, do federalismo dualista, que concentrava o poder na União. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p. 16)

Ademais, no início do século XX a desvalorização do café no mercado internacional comprometeu a aliança política das oligarquias brasileiras, que necessitaram ser socorridas pelo Estado. Nesse contexto, o federalismo cooperativo ou orgânico surge como respostas à crise mundial de 1930, que coloca em xeque o federalismo econômico. (BONAVIDES, 1978, p. 261).

No Brasil, tais acontecimentos culminaram na ascensão de Getúlio Vargas ao poder, que assumiu o governo na chamada “Revolução de 30”.

1.2.3 A era Vargas

O governo de Vargas surge como contraposição ao domínio que as oligarquias exerceram na primeira república, momento em que o federalismo conheceu sua máxima expressão no País, no que tange a descentralização política. Foi o período em que os grupos dominantes nos Estados tiveram grande autonomia em relação ao poder central. (BONAVIDES, 1991, p. 275)

Todavia, a revolução não cumpriu com o prometido, e a chamada revolução liberal, foi liberal apenas no nome. (BONAVIDES, 1991, p. 275). Em 11 de novembro de 1930, Getúlio Vargas assina Decreto nº 19.398 de 1930, ato que dissolveu o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais. (SOUZA, 2005, p. 3-4).

Todos os governadores e prefeitos tiveram seus mandatos revogados e foram substituídos por interventores designados por Getúlio Vargas, os quais, por sua vez, nomearam interventores para os municípios. No entanto, apesar da natureza fortemente centralizadora do Decreto nº 19.398, as constituições estaduais e as leis permaneceram em vigor, com um aumento da autonomia financeira dos Estados. (SOUZA, 2005, p. 3-4).

A Revolução Constitucionalista de São Paulo, em 1932, pressionou Vargas a reabrir o congresso, além de instalar uma Assembleia Constituinte, em 1933. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p. 9). Um dos pontos mais debatidos foi a questão federativa, especialmente no que tange aos aspectos tributários. Contudo, houve poucas mudanças em relação ao que fora prometido pela revolução em questão de legitimação federativa das autonomias estaduais. (BONAVIDES, 1991, p. 276)

A constituição advinda da Assembleia Constituinte trouxe as bases de constitucionalismo social em contraponto ao liberalismo da república. A constituição de 1934, pela primeira vez na história, abrangeu direitos da classe média e da classe trabalhadora em detrimento dos interesses oligárquicos (BONAVIDES, 1991, p.276)

Uma das principais características da Constituição de 1934 foi o reconhecimento formal da autonomia municipal, em seu art. 13, o qual garantia à efetivação de todos os aspectos relacionados ao seu interesse, prevendo a necessária eleição de prefeitos e vereadores. (BONAVIDES, 1991, p. 319)

Essa mudança implicou em uma maior autonomia política e administrativa em relação aos governos estaduais e ao governo federal. A inclusão dos municípios como entidades federativas, em conjunto com o aumento das atribuições da União, resultou na perda progressiva de competências dos Estados, que foram enfraquecidos. (BONAVIDES, 1991, p. 321)

A partir dessas mudanças, os Estados passaram a ser dotados das chamadas competências residuais, limitadas se comparadas ao rol de competências da União e dos Municípios. A constituição de 1934 desempenhou um papel fundamental para uma tentativa de desmanche das oligarquias brasileiras que, até então, dominavam a política. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p. 18)

O contexto político do Brasil era de imensa insatisfação, com um aumento significativo nas manifestações populares, até que, em 1935, eclode a Intentona Comunista, inspirada nos movimentos tenentistas de 1920 e na Revolução Russa de 1917. Em novembro de 1937, Vargas, sob o pretexto da ordem a subversão política, deu um golpe de estado, instituiu a ditadura do Estado Novo, momento que novamente fechou o Congresso e outorgou uma nova Constituição. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p. 18)

A constituição de 1937 foi outorgada num contexto de triunfo de grandes ditadores, nos regimes totalitaristas da Itália e da Alemanha. Nesse período, o Estado Federal era apenas formal, uma vez que, novamente, o poder era centralizado na União, retirando as competências privativas dos municípios e estados, os quais tiveram sua autonomia derrubada e passaram a ser apenas fiscalizados. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p. 19)

A Segunda Guerra simbolizava também uma disputa pela ideologia política que iria dominar o ocidente. Com a queda dos países do Eixo, o Brasil, assim como o resto do mundo, teve que adotar outra postura. Era o fim da era dos totalitarismos e dos governos totalizadores, que davam espaço novamente para a democracia e a república. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p.18)

1.2.4 A redemocratização e a constituição de 1946

Com o fim da era Vargas o Brasil viveu por 8 anos um regime democrático (1946-1964). Era o fim da figura dos interventores e o desmanche de um governo

autoritário. O novo sistema veio tinha suas bases na representação política e na divisão de poder a união com os governadores, que mais de perto, podiam articular os interesses regionais (LOPREATO, 2022, p. 17)

O momento político era de industrialização e modernização, período em que o Congresso Nacional se recompunha e os Estados e municípios recuperavam a sua autonomia. Pode-se dizer que a Constituição de 1946 restaurou o princípio federativo. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p. 20)

A Constituição de 1946 continha influência de diversos países: dos Estados Unidos continuava a importar a importância do modelo federalista; da França veio a inspiração para um modelo presidencialista em um Estado descentralizado; e mantém-se o viés social das Constituições Alemãs. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p. 20)

A Carta de 1946 teve grande importância em reconhecer o federalismo como instrumento para garantir melhor distribuição de riquezas e poderes a fim de atenuar as disparidades decorrentes dos governos oligárquicos. Era o momento de redistribuir os investimentos e retirar o monopólio de alguns Estados para iniciar um projeto de redistribuição do país, a fim de equilibrar os entes federativos e atender as particularidades de cada região, reiteradamente ignoradas pelo governo central. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p. 20)

Apesar das diversas mudanças obtidas com essa constituição e das melhores condições advindas dela, não havia força para desconstituir uma estrutura que vinha se fortalecendo desde o império. Enfim, mesmo com a retirada de poder da União decorrente da nova configuração política e o consequente fortalecimento de estados e municípios, alguns arranjos permaneciam sólidos.

Apesar da descentralização, a União ainda comandava, pelo menos economicamente, o Brasil. A herança de um poder centralizador em conchavo com as elites não era facilmente desfeita, mesmo com estados independentes, as forças ainda eram assimétricas. Mesmo que agora o comando dos estados estivesse na mão de governadores e não de interventores, as negociações acabaram dominadas pela autonomia desigual dos governadores. (LOPREATO, 2022, p. 17)

1.2.5 A ditadura Militar

Mais uma vez, pela terceira vez na história, o Brasil passa por uma grande ruptura no modelo federativo. Os militares assumem o poder sob os mesmos pretextos em que a república foi proclamada e que Vargas ascendeu ao poder, em uma promessa de restabelecer a “ordem social”.

A ditadura militar, que surgiu fantasiada como intervenção pontual, deteve o poder sob 21 anos. Como das outras vezes, a União ampliou seus poderes. O Federalismo estava enfraquecido e os Estados se despediam da autonomia e retornavam à dependência. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p. 20)

A partir de agora os governadores e os prefeitos das capitais deixavam de ser eleitos e passavam a ser nomeados. (LOPREATO, 2022, p. 21). Mais uma vez instaurou-se uma política de controle e manutenção de poder, visando eliminar qualquer tipo de manifestação insurgente por parte dos Estados. (SANTOS; ANDRADE, 2012)

Com a implementação do AI-5, a União centralizou ainda mais o poder, retirando o protagonismo dos estados e os deixando enfraquecidos no arranjo federativo. (LOPREATO, 2022, p. 22)

1.2.6 A constituição de 1988

O Federalismo se recompôs na Constituição Federal de 1988. Era o nascimento de uma nova dinâmica de poder, oriunda das eleições diretas nos Estados, que exigiam uma reestruturação da federação, de modo que o poder político voltasse a ser repartido. Nesse sentido, a constituição foi edificada sob duas bases principais: a criação de um estado de bem-estar social e o reequilíbrio federativo. (LOPREATO, 2022, p.20-23)

Essas preocupações foram materializadas na Constituição. O federalismo foi firmado como cláusula pétrea, não podendo ser modificado por emenda constitucional. Há também proibição expressa de intervenção da União no domínio dos outros entes federativos. O art. 23 amplia o rol de competências comuns e concorrentes, objetivando uma atuação integrada dos entes na construção do Estado de bem-estar social. (SANTOS; ANDRADE, 2012, p. 23)

1.3 O Federalismo como forma de Estado

O federalismo é a forma de Estado da qual se organiza administrativamente o Brasil. Esse conceito se distingue ao de País, que se refere a uma localidade geográfica, quanto ao de Estado, entendido como a estrutura responsável por normatizar as interações entre os indivíduos de uma comunidade em determinada área. Desta maneira, enquanto o federalismo diz respeito à distribuição de poder e competências, os termos País e Estado aludem, respectivamente, à dimensão física da nação e ao seu aparato organizacional e regulatório. (SILVA, 2016, p.100)

Portanto, o Estado Brasileiro é constituído por um poder soberano, oriundo da sua capacidade de autodeterminação, organizado por uma Constituição que guarda normas capazes de reger esse estado. (SILVA, 2016, p.100)

Nesse sentido, leciona José Afonso da Silva;

A República Federativa do Brasil condensa o nome do Estado brasileiro - República Federativa do Brasil -, o nome do país - Brasil -, a forma de Estado, mediante o qualificativo Federativa, que indica tratar-se de Estado Federal, e a forma de governo - República. Pátria é termo que exprime sentimentos cívicos (Pátria: terra dos pais, terra que amamos; "Patria est ubicumque est bene", Pátria é o lugar onde se sente bem) (SILVA, 2016, p.100).

Estabelecida as distinções de País, Território, Estado e forma de Estado, passa-se a compreender o federalismo como maneira de exercício político. O Estado pode adotar uma organização de forma unitária, caracterizada pela centralidade de poder sobre o território, pessoas e bens, ou de forma composta, o chamado Estado Federal, que será abordado neste trabalho, onde há divisão de poder, geralmente em regiões, como maneira organizativa. (SILVA, 2016, p.101)

Assim sendo, o Brasil, desde a Proclamação da República, adota a forma de Estado federal a qual se traduz na divisão administrativa composta pela União e pelos Estados Federados. Esta organização resulta em níveis de governo, com competências determinadas ou concorrentes, que atuam sobre o mesmo território e pessoas. (SILVA, 2016, p.101)

O Federalismo brasileiro possui forte inspiração no federalismo americano, embora se diferencie deste essencialmente em seu modo de formação. De forma oposta aos Estados Unidos, no caso brasileiro, o federalismo surgiu como forma de descentralização. Enquanto a República Federativa Norte-americana surgiu da junção

de estados com soberania, a república no Brasil é resultado da descentralização do governo central. (ANDRADE; SANTOS; JESUS, 2017).

Portanto, a federação é e se estrutura a partir da junção de coletividades regionais, os Estados federados, Estados-membros ou simplesmente Estados. Sendo assim, a essência do Estado Federal reside nessas duas categorias: a União e as coletividades regionais autônomas. (SILVA, 2016, p. 101)

No entanto, no Brasil, os Estados Federados são igualmente identificados pelo termo "estado", tal qual a União, que também é referida como Estado, ou seja, todos os elementos que compõem a federação representam o Estado, cada um deles operando dentro dos limites de competência estabelecidos pela Constituição.

Nesse contexto, surge o chamado Estado de direito, um conceito que se baseia na ideia de que, enquanto o Estado cria as leis, ele também está sujeito a elas. A ideia "*rule of law*" se consolidou a ponto de ser elevada à princípio fundamental no mundo jurídico ocidental. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 70)

Em outros países, com entidades nomeadas de maneira diferente, esses conceitos parecem mais claros. Os vizinhos Argentinos, por exemplo, chamam seus Estados Federados de províncias. Todavia o Brasil, sob influência norte-americana, onde os Estados Confederados abdicaram de sua autonomia para a formação desse estado unitário soberano, o Estado Federal, mantiveram a nomenclatura de "Estado". (Neto, 2015).

1.4 O Pacto Federativo

Um pacto representa um acordo entre duas partes, constituindo um ajuste de interesses firmado através da vontade mútua. Quando aplicado ao contexto jurídico, mantém a noção de um acordo celebrado entre as partes para estabelecer um compromisso. Em contraposição às constituições outorgadas, as constituições pactuadas se fundamentam no acordo entre o soberano, que aceita restrições ao seu poder, e os estados, que renunciam à sua soberania. (HORTA, 2004, p.165)

O início do pacto federativo ocorre simultaneamente com a promulgação da constituição. Sua essência não está na bilateralidade, mas sim na determinação do constituinte, que obriga as entidades de direito público interno, como a União, os

estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal, a cumprirem suas disposições. (HORTA, 2004, p.166)

Apesar de a Constituição de 1988 empregar grandes esforços para a restauração do federalismo brasileiro, não há menção explícita ao Pacto Federativo. Encontra-se no texto constitucional diversas referências ao Estado Democrático de Direito, mas não há citação expressa ao equilíbrio federativo como ferramenta de redução das disparidades regionais.

Portanto, o compromisso federativo consiste na união indissolúvel da república federativa, conforme disposto no art.60, §4º, I, ° da Constituição Federal. Por conseguinte, a impossibilidade de secessão se estabelece como princípio fundamental do federalismo. Exemplificativamente, um município recém-fundado não pode optar por não integrar a União com os demais entes federados, da mesma forma que nenhum estado pode declarar independência e se separar da República Federativa do Brasil.

1.5 A natureza dos Estados Federados

A União assume natureza dúplice no arranjo federativo. Se, de um lado, a União surge ao lado dos Estados federados como uma entidade essencialmente federativa, de outro lado, existe a União no sentido de federação, ou seja, da união das demais entidades autônomas. (SILVA, 2016, p.496)

A dupla personalidade da União a coloca como pessoa jurídica de Direito Público Internacional, quando assume papel de representação externa da entidade federal formada pela reunião dos estados. (ALMEIDA JUNIOR; CARLI, 2024) Ao mesmo tempo que constitui uma pessoa jurídica de Direito Público interno, quando considerada ente autônomo no arranjo federativo responsável por exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. (SILVA, 2016, p.498)

Os estados-membros são, assim como uma das faces da União, componentes federativos, dotados de autonomia e de personalidade jurídica de Direito Público interno. Tal afirmação é positivada através do Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406, de 10.1.2002), o qual elenca a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 41, I a III) como pessoas jurídicas de direito público interno. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 70)

No entanto, há uma clara distinção de quais entes são dotados de soberania e autonomia. A única detentora de soberania é a União, que possui capacidade de autodeterminação. Já os Estados federados são titulares de autonomia, que pode ser entendida como a capacidade de governar dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal. (SILVA, 2016, p.498)

Nesse sentido, a União desempenha uma espécie de função estruturadora no contexto federativo, porque estabelece normas gerais que vinculam os Estados-membros. Ainda assim, a União como pessoa jurídica de direito interno é parte da República Federativa do Brasil, em horizontalidade com os estados e municípios. (ALMEIDA JÚNIOR; CARLI, 2024).

1.6 A descentralização política

Como visto, a essência do federalismo consiste na autonomia de suas entidades componentes. Essa autonomia pode ser traduzida como o poder de atuação que a Constituição lhes concedeu. (SILVA, 2016, p.500)

As delimitações desse poder formam a chamada “competência”, que se refere à delimitação de uma esfera de atuação da autoridade, a qual é concedida aos estados membros através da especificação das áreas sobre as quais esses poderão exercer seu poder governamental. (SILVA, 2016, p.500)

Sendo assim, a descentralização política serve como instrumento para a melhor determinação das competências, tornando-se característica central do sistema federativo. (DALLARI, 1986, p. 22)

Nesse sentido, no território brasileiro coexistem três esferas governamentais: a União, o Estado-Membro e o Município. A autonomia de cada um desses integrantes consiste na liberdade de escolha dos governantes e na formulação das próprias leis, sem a interferência da União. (DALLARI, 1986, p. 19)

A maioria das Constituições dos Estados Federais, inclusive a brasileira, determina em seu texto que compete aos Estados Federados tudo aquilo que não compete à União. Portanto, cabe à União tudo aquilo que a Constituição lhe confere, ao passo que os demais entes da federação possuem a chamada competência residual, no sentido de poder sob aquilo que não está previsto no texto como responsabilidade da União (LEWANDOWSKI, 2018, p.18).

Em relação ao Município, reconhecido como ente da federação pela Constituição, esses possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local e de completar a legislação federal e estadual, desde que não a contrarie. (LEWANDOWSKI, 2018, p.27)

Em linhas gerais, a União é responsável por questões de interesse nacional e representa o Brasil no âmbito internacional. Os Estados gerenciam as questões pertinentes aos seus territórios e detêm competências residuais, que não são atribuídas nem à União nem aos Municípios. Por sua vez, os Municípios concentram-se em assuntos locais.

Além das competências típicas de cada esfera, existem áreas de interesse comum a todos os entes federativos, previstas constitucionalmente como competências concorrentes e comuns. Por exemplo, é responsabilidade comum cuidar da saúde e assistência pública, bem como proteger e assegurar os direitos das pessoas com deficiência (Art. 23, II).

Desta forma, a soberania da União não pode ser confundida com uma suposta hierarquia em relação aos demais entes federados. Embora a União tenha um alcance mais amplo em termos de competências legislativas, isso não lhe confere o direito de intervir em assuntos que são de sua própria competência.

As intervenções federais podem parecer controversas se analisadas de forma isolada no campo da autonomia. Todavia, a intervenção é medida de caráter excepcional, restrita às situações especificamente previstas no artigo 34 da Constituição Federal. Ainda assim, a condição de interventor se mantém somente até que a circunstância que justificou a intervenção seja sanada, não podendo esse ente continuar com a atuação interventiva após cessada a condição ensejadora da intervenção. (SILVA, 2016, p.488)

O mecanismo de intervenção aclara uma relação de igualdade entre os entes dentro do pacto federativo. A União está restrita a intervir apenas nos Estados, não possuindo autoridade para intervir diretamente nos municípios. Por sua vez, são os estados que detêm a prerrogativa de intervir nos municípios. Assim, fica evidente que a União não ocupa uma posição de superioridade em relação aos municípios, visto que não tem o direito de intervir neles diretamente.

3. O DIREITO ADMINISTRATIVO E O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

O surgimento do Direito Administrativo como área autônoma nasce da necessidade de uma estrutura normativa reguladora das atividades estatais, fenômeno que ganha força no século XIX com a ampliação das atribuições estatais.

Este sistema jurídico é edificado na noção de interesse público, um conceito amplo e indeterminado, mas que justifica a concessão de prerrogativas exclusivas à Administração Pública. Entre essas prerrogativas, destaca-se o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, somado a um conjunto particular de normas que compõem o regime jurídico-administrativo.

3.1 O Direito Administrativo e o Domínio Público

Para localizar o Direito Administrativo dentro do atual ordenamento jurídico, cabe retornar à classificação romana de Direito, que se subdividiu em duas grandes áreas: o Direito Público e o Privado. (FILHO, 2020, p.80)

Nessa estrutura, o que era concernente ao Estado, cabia ao direito público, enquanto o direito privado se ocupava dos interesses individuais. Todavia, essa divisão jamais foi sinônimo de sistemas jurídicos isolados e incomunicáveis, pelo contrário, essa tradição resistiu às transformações do estado e possui vestígios nos atuais sistemas de direito. (BARROSO, 2018, p.48)

A noção de existência de domínios privados e públicos na vida em sociedade é antiga, presente já na pólis grega. Aristóteles, por sua vez, já estabelecia a diferença conceitual da *polis*, como representação da esfera pública; e o *oikos*, relativo ao espaço privado familiar. Atualmente, o debate jurídico já não mais se resume a uma distinção entre direito público e direito privado, as análises sobre essas dimensões são feitas de maneira abrangente. (BARROSO, 2018, p.52)

Nas últimas décadas emerge uma nova categoria jurídica situada na interseção desses campos: os interesses coletivos. Nesta categoria estão abrangidos:

[...] “os bens materiais e imateriais compartilhados por toda a sociedade ou por amplas parcelas nela integradas, como os bens de valor histórico, artístico e paisagístico; o meio ambiente; a segurança dos produtos de consumo de massa; a preservação da cultura nacional, em meio a muitos outros”. (BARROSO, 2018, p.52)

Nesse espaço de convivência da vida pública e privada coexistem as relações sociais e os interesses coletivos. É nesta metamorfose da sociedade civil para a sociedade política que o indivíduo se transforma em cidadão. A partir desse momento, cada cidadão passa a contemplar duas esferas de existência: uma de sua vida privada e outra coletiva, estabelecendo a noção distintiva daquilo que lhe é próprio daquilo que é comunitário. (BARROSO, 2018, p.52)

O amadurecimento dessas premissas aclara que o conceito de público não se limita ao estatal, compreensão que se revela em múltiplas esferas. No âmbito político, a evolução do estado e das democracias, permite que as decisões governamentais sejam tomadas a partir da opinião pública, como nos plebiscitos e audiências públicas. (BARROSO, 2018, p.53)

Nesta toada, a Constituição de 1988 fornece local de destaque ao bem-estar coletivo e a dignidade da pessoa humana, exigindo que todas as esferas de governo atuem de forma conjunta na promoção de direitos civis. O federalismo também ocupa papel importante para a formação desse conceito público ao enfatizar a necessidade de atuação coordenada entre os entes federativos e estabelecer uma distribuição de competências, de modo de assegurar a prevalência do interesse público.

Assim sendo, embora a divisão público-privado já não mais se mantenha, ela estabeleceu um fundamento importante: o da interseccionalidade das áreas do direito. Nenhuma área é completamente autônoma, pelo contrário, os ramos do direito interagem e se complementam, permitindo que institutos do direito civil conversem com o direito administrativo, e vice-versa. (CARVALHO FILHO, 2020, p.80)

No entanto, a relação mais sólida do Direito Administrativo é a com o Direito Constitucional, tanto é que, temas essenciais à administração se encontram positivados na Constituição, como os princípios da Administração Pública (art. 37), as normas sobre servidores públicos (arts. 39 a 41) e as competências do Poder Executivo (arts. 84 e 85). (CARVALHO FILHO, 2020, p.80)

3.2 O Direito Administrativo como ramo autônomo

Como visto, o Direito Administrativo como ramo independente não é contemporâneo ao nascimento do Direito. Mesmo que ausentes características que permitissem reconhecer o Direito Administrativo como um ramo independente,

ordenamentos jurídicos mais antigos já demonstravam interesse em regular as interações de poder do estado com a sociedade. É o caso do direito público, no direito romano, como citado anteriormente. (CARVALHO FILHO, 2020, p.77)

A gênese do Direito Administrativo, enquanto conjunto sistematizado de normas e princípios, nasce em conjunto com o Estado de Direito. Em contraponto às monarquias, a grande inovação é que agora, a mesma autoridade central, o Estado, que produz leis, também se submete a elas. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 77)

Assim sendo, a autonomia do Direito Administrativo se delinea a partir dos movimentos constitucionalistas, no final do século XVIII. Como decorrência dessas transformações, surge uma preocupação em regular esse exercício da administração pública, exercido pelo Estado. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 78)

O Direito Administrativo, incumbido da função de exercer a administração pública, se subdivide em duas relações jurídicas: uma interna, pertinente às entidades administrativas e os órgãos que as integram; e outra externa, estabelecida entre o Estado e a sociedade como um todo. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 79)

Em vista disso, ganha força a teoria da separação de poderes, de Aristóteles a qual permitiu que o Estado consolidasse dentro de sua própria estrutura a sua posição de agente e de objeto de controle público. Portanto, esse sistema administrativo passa a ser responsável não somente pela regulação das relações Estado-sociedade, mas também, subsidiariamente, se dispõe disciplinar as relações internas do Estado. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 78)

Neste contexto, as funções estatais se distribuem entre diferentes entidades, contudo, essa distribuição não é absoluta ao delegar a uma entidade a realização da função que nominalmente lhe é atribuída. Ao mesmo tempo que os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo desempenham as funções do Estado que lhes é intrínseca – legislar, julgar e administrar – podem exercer funções que, a princípio, seriam atribuídas a outros poderes. Esse mecanismo de distribuição é pensado para alcançar um equilíbrio mais eficaz entre os chamados "poderes". (MELLO, 2015, p.32-33)

Isto posto, a Administração Pública não se resume aos Poderes fundamentais do Estado. O Executivo, tradicionalmente, exerce funções que se associam à atividade administrativa. Todavia, nos Poderes Legislativo e Judiciário também se

desenvolvem inúmeras atividades de natureza administrativa. Da análise dessa estrutura, há um pressuposto imutável, o destinatário dessa gestão deve ser sempre a sociedade, mesmo que, no intermédio, haja prerrogativas dispostas ao estado para sustentar sua estrutura. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 83)

3.3 O Regime Jurídico Administrativo

O direito administrativo, nas palavras de Celso Bandeira de Mello, “é o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, bem como as pessoas e órgãos que a desempenham.” (MELLO, 2015, p.29). No mesmo sentido, o professor José dos Santos Carvalho Filho, conceitua o Direito Administrativo como sendo “o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir”. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 83)

Conforme abordado no capítulo anterior, o Direito Administrativo abrange tanto a regulação das relações entre a Administração Pública e suas entidades da Administração Indireta, quanto as interações entre o Estado e os indivíduos e Estado e sociedade. De qualquer modo, essas relações sempre serão regidas pelo regime jurídico-administrativo de direito público. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 79)

Nesse sentido, se está diante de uma disciplina jurídica autônoma estruturada sob princípios e regras que conferem a ela uma identidade própria, distinta das outras áreas do Direito. Em vista disso, a existência do direito administrativo pressupõe a existência de princípios exclusivos a ele, que formam um sistema ou regime específico: o regime jurídico administrativo. (MELLO, 1967, p.8)

O Direito Administrativo, ao se ancorar no Direito Público, no geral, reflete em larga medida as propriedades deste regime jurídico, enriquecidas por características que o distinguem dentro desse contexto. Como característica congênita do Direito Público, parte-se do pressuposto que certos interesses são de relevância coletiva, e por isso, se colocam em detrimento dos interesses individuais. (MELLO, 2015, p.56)

Nesse sentido, o jurista Celso Bandeira de Mello estabelece dois princípios como fundamentais para esse regime dotado de especificidades: a supremacia do interesse público sobre o privado; e indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos. (MELLO, 2015, p.56)

3.4 O Interesse Público

O conceito de interesse público, em primeiro momento, pode surgir como aquele que se contrapõe ao individual. De certa forma, essa premissa está certa ao permitir o tratamento do interesse público como interesse do corpo social em sua totalidade, mas é igualmente correto destacar que ele não é equivalente à soma dos interesses individuais de cada pessoa. (MELLO, 2015, p.59)

Não obstante, é preciso cautela ao estabelecer definições amplas do interesse público. Trazer uma percepção vaga de que o interesse público é uma categoria apartada dos interesses individuais, sem detalhar a estrutura desse interesse mais amplo, pode, equivocadamente, gerar uma contraposição entre o interesse individual e o coletivo e gerar o falso entendimento de que o interesse do todo não se conecta com o interesse das partes. (MELLO, 2015, p.60)

Nesse sentido, é importante ressaltar que estabelecer a premissa de que interesse público como o interesse da coletividade, do conjunto social, não pode conduzir ao equívoco de considerá-lo como autônomo e descolado dos interesses individuais. Necessita-se de um cuidado para não estabelecer o antagonismo entre interesse público-individual, quando, na realidade, o interesse público representa uma “união” qualificada dos interesses individuais, uma dimensão particular de sua expressão. (MELLO, 2015, p.60)

Em vista disso, Celso Bandeira de Mello possui como famoso exemplo o instituto da desapropriação. A ideia que se extrai da avaliação deste instituto é a de que, apesar de não se tratar de interesse individual de qualquer indivíduo possuir um bem desapropriado, há a necessidade da existência desse instituto como garantia de uma sociedade mais equilibrada. (MELLO, 2015, p.61)

Tão grande é a importância do interesse coletivo, que esse se coloca fundamento do Estado. Mesmo que o interesse público, em algum momento se choque com algum interesse individual, ainda se mantém legítimo porque representa a coletividade e, indiretamente, permite a vida em sociedade.

Nessa linha de raciocínio pode-se traçar um paralelo com a obra de Rousseau, em que ele defende que é mais interessante ainda possuir liberdade, mesmo que restringida, nas palavras do próprio autor: “e os próprios sábios viram que era preciso se decidir a sacrificar uma parte da sua liberdade à conservação da outra,

como um ferido corta o braço para salvar o resto do corpo.” (ROUSSEAU, 2017, p. 87)

O que se retira dessa discussão é a existência de dois aspectos distintos: o interesse individual, concernentes às necessidades e desejos pessoais relacionados à vida privada de cada um – esse interesse pertence à pessoa ou ao grupo de pessoas quando considerados individualmente. Por outro lado, há também um interesse pessoal dessas mesmas pessoas ou grupos, que surge quando eles atuam como membros da comunidade maior na qual estão inseridos, o qual se perdura no tempo, abrangendo aqueles que os antecederam e os que os sucederão. (MELLO, 2015, p.61)

Nesta toada, Lúcia Valle Figueiredo alerta que o interesse público não é "cheque em branco dado à Administração Pública, para que o preencha como lhe aprouver", pelo contrário, o interesse público, apesar de se manifestar como interesse coletivo na sociedade, encontra seus limites no ordenamento jurídico. (FIGUEREDO, 1995, p.42)

Por conseguinte, destaca a necessidade de haver um cuidado para que a expressão “interesse público” não seja esvaziada, de modo a permitir que englobe qualquer conteúdo arbitrariamente. No Estado de Direito, nenhum poder é intrínseco ao Estado por si só. A evolução histórica do Estado conferiu a ele poderes que são justificados pela sua função de atender aos interesses públicos. (FIGUEREDO, 1995, p.43)

Apesar da difícil conceituação, é consenso entre diversos autores do Direito Administrativo, como Celso Bandeira de Mello, Luís Barroso e Maria Sylvia Di Pietro, que o interesse público é a marca distintiva do Direito Público, não podendo deixar de ser abordado neste trabalho.

A própria noção de interesse público é recente, uma vez que se fortalece a partir do Estado Social de Direito, formado no final do século XIX e concretizado nas décadas de 1930 e 1940, quando passa atuar como força motriz para que a estrutura do Estado atenda às necessidades da sociedade. (PIETRO, 2020, p. 222)

Com o surgimento desse Estado Social, o sistema jurídico também se volta a essas necessidades, adentrando inclusive áreas que eram tradicionalmente associados ao Direito Privado, que assumem o compromisso de desempenhar uma

função social efetiva, em vez de apenas servir aos interesses individuais. (PIETRO, 2020, p. 222).

A discussão atual sobre o conceito de interesse público o subdividiu em interesse público primário e secundário. O interesse público primário é o objetivo fim do Estado, que abrange os deveres de justiça, segurança e o bem-estar da coletividade. Em contrapartida, o interesse público secundário não se propõe a representar os interesses de toda sociedade, e sim refere-se aos interesses específicos de entidades jurídicas de direito público envolvidas em relações jurídicas específicas, seja a União, os Estados-membros, os Municípios ou suas autarquias. (BARROSO, 2018, p.57)

A Constituição Federal de 1988 providenciou uma distinção explícita entre as duas funções, quando delimitou as áreas de competência do Ministério Público e da Advocacia Pública, e encarregou o primeiro de proteger o interesse público primário, enquanto o segundo a defesa do interesse público secundário. Essa diferença também fundamenta a criação da ação popular e da ação civil pública, instrumentos jurídicos voltados para a proteção dos interesses coletivo, inclusive quando estes se encontram em oposição aos interesses secundários do Estado ou dos governantes. (BARROSO, 2018, p.57)

Em seu curso de Direito Constitucional Contemporâneo, Luís Roberto Barroso inicia uma discussão importante, mas a limita quando atribui à solução a um terceiro. Os interesses públicos podem entrar em colisão, e nesse caso, o Constitucionalista atribui ao intérprete a observação dos parâmetros da dignidade humana e da razão pública. (BARROSO, 2018, p.58)

A razão pública requer a exclusão de dogmas religiosos ou ideológicos, aceitos somente por seus próprios adeptos, em favor de argumentos reconhecidos como válidos por todos os segmentos sociais. A razão pública busca fundamentar-se em elementos constitucionais cruciais e em princípios de justiça amplamente aceitos, dentro de um contexto de diversidade política. Um interesse não pode ser considerado público e prioritário simplesmente por corresponder a grupos dominantes. Para que justifique uma restrição a um direito fundamental em nome da coletividade, esse objetivo deve refletir os valores políticos positivados na Constituição, e não apenas

preferências temporárias que estão em consonância com a maioria. (BARROSO, 2018, p.59)

O outro critério elencado para resolver a controvérsia é o princípio da dignidade humana. Portanto, se uma política pública, mesmo que vise alcançar um objetivo coletivo como saúde pública, se essa resultar na violação da dignidade de um único indivíduo, deverá ser rejeitada. (BARROSO, 2018, p.59)

Apesar dos parâmetros indicados, vê-se que ainda reside um alto nível de subjetividade disponível para a análise de cada caso. Não é possível estabelecer um rol taxativo do que se trata ou não de interesse público.

Face à indeterminação do conceito de interesse público, Eros Grau sugere a ideia de “noção” defendida pelo constitucionalista, pois é uma ideia historicamente situada, moldada pelos valores e condições sociais do momento em que é invocada, e está, portanto, aberta a interpretações. Assim, o conceito de interesse público é entendido como uma noção fluida, sem conteúdo fixo, refletindo em uma ideia que evolui em sincronia com as circunstâncias de seu tempo, passível de adaptação. (GRAU, 2005, p. 201-202.)

A conceituação do interesse público e o conseqüente princípio da supremacia do interesse público não são consenso na ciência jurídica. Não se desconhece a importância das críticas levantadas por diversos autores, como Daniel Sarmiento¹ e Marçal Justen Filho².

Todavia, o propósito deste estudo não reside na discussão aprofundada dessa noção. Sendo assim, serão adotados os conceitos abordados neste trabalho, ancorados em uma visão tradicional de interesse público.

¹ O autor defende que a atual sociedade é dotada de um aspecto pluralista que impossibilita uma definição uniforme de bem comum ou vontade geral. A consequência disso é um conceito indeterminado de interesse público, que acaba por servir de instrumento para que autoridades o utilizem de maneira distorcida para satisfazerem seus interesses em detrimento dos interesses coletivos. (SARMENTO, 2007)

² Marçal Justen Filho também é um crítico da imprecisão do termo interesse público. Para ele, essa indefinição legitima ações arbitrárias de difícil fiscalização pelo poder público. O autor também destaca as diferenças entre o interesse público com o do próprio estado. Para ele, o interesse público da maioria, é questionável nas democracias constitucionais, onde o estado se encarrega principalmente de proteger os interesses das minorias. Desse modo, os operadores do direito deveriam se ancorar pelos direitos fundamentais. (JUSTEN FILHO, 2005)

3.5 O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado

Conforme já discorrido neste capítulo, o Estado, no exercício da atividade administrativa, deve sempre visar o bem-estar coletivo. Ainda que o Estado possa agir em nome do interesse próprio, suas ações devem sempre visar o interesse público. (FILHO, 2020, p. 116) Celso Bandeira de Mello eleva o princípio da supremacia do interesse público sob o privado à importância de ser “princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade e condição própria de sua existência”. (MELLO, 2015, p.99)

Atrelado ao princípio de supremacia do interesse público, Celso Antônio Bandeira de Mello elenca o da indisponibilidade do interesse público. Isso implica que os interesses considerados essenciais para a coletividade – inerentes ao setor público – não estão sujeitos ao livre manejo de qualquer parte, devido à sua natureza inalienável. A entidade administrativa que os representa não possui autonomia sobre esses interesses, cabendo-lhe unicamente a responsabilidade de zelar por eles, o que constitui também um dever, em estrita observância às diretrizes estabelecidas pela intenção da lei. (MELLO, 2015, p.100-101)

Conseqüentemente, a Administração Pública e as entidades administrativas, como as autarquias, possuem uma função instrumental. Essa posição se justifica pela incapacidade de gerenciar de acordo com convicções individuais as funções que lhes são delegadas por lei. Nesse caso, os poderes conferidos à Administração adotam a natureza de dever-poder, uma vez que são prerrogativas apesar de independem da discricionariedade do administrador, devem ser obrigatoriamente exercidas. (MELLO, 2015, p.100-101)

Portanto, a autoridade não dispõe do poder de abdicar das responsabilidades que lhe são conferidas, ficando obrigada a, por exemplo, assegurar a aplicação do poder de polícia para restringir direitos individuais que interfiram no bem-estar da coletividade. Diferente do que ocorre na esfera privada, o administrador não possui total liberdade para gerir as atribuições que lhe competem. De fato, existe um espaço para a Administração Pública manejar o interesse público de acordo com preferências do administrador, mas esse poder encontra limites claros na lei. Por isso, não se poder utilizar recursos públicos para outro fim que senão o proposto, sob pena de responsabilização. (MELLO, 2015, p.100-101)

Apesar de ter se estabelecido como princípio fundamental do direito público, e conseqüentemente do direito administrativo, o princípio da supremacia do interesse público não se encontra expressamente previsto na constituição. Contudo, há dispositivos que fazem alusão ao referido princípio, com os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V e VI). (MELLO, 2015, p.99)

O Estado do Bem-Estar, que surge no período pós Segunda Guerra Mundial, nasce incumbido de, por meio da atuação pública, reconstruir nações e amenizar as desigualdades sociais. O Direito, como mecanismo de estruturação do Estado, reflete a substituição do individualismo oriundo do Estado Liberal para o bem-estar coletivo do Estado Social. A Administração Pública, inerente a esse sistema, teve também atuação e atribuições ampliadas.

Deste modo, o direito administrativo fica responsável equilibrar a atuação do estado com a liberdade do indivíduo. De um lado, o direito administrativo se fundamenta na proteção dos direitos individuais, e por outro, na defesa do interesse público. Para harmonizar esses interesses, concede-se à Administração Pública certos parâmetros, como o princípio da primazia do interesse público sobre o privado.

Assim sendo, a finalidade da atividade administrativa não se encontrada isoladamente no indivíduo, mas sim na sociedade. Inevitavelmente, haverá conflitos entre os interesses públicos e os privados, devendo nesse caso, que o interesse público prevaleça. Esta é a essência do princípio da supremacia do interesse público. Mesmo que o indivíduo seja integrante da sociedade, seus direitos pessoais não devem ser considerados equivalentes, quiçá superiores, aos direitos coletivos. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 116)

As doutrinas classificam o princípio da supremacia do interesse público como um conceito jurídico indeterminado, diante da falta de precisão para definir esse conceito. Essa indeterminação do conceito é recorrente alvo de críticas por diversos autores. Contudo, José dos Santos Carvalho Filho aduz a possibilidade de delinear o interesse público “dentro de suas zonas de certeza negativa e de certeza positiva.” (CARVALHO FILHO, 2020, p.116)

Nesta linha de raciocínio, José dos Santos Carvalho Filho, destaca sua oposição às críticas modernistas ao princípio da supremacia do interesse público.

Para ele, se é o ordenamento jurídico oferece aos indivíduos proteções contra o Estado em determinadas relações jurídicas, igualmente, quando se tratar do contrário, o interesse coletivo deve prevalecer sobre o interesse individual quando há conflito entre ambos. O princípio é o resultado lógico de um regime democrático, baseado na supremacia dos interesses da maioria, não se contrapondo aos direitos fundamentais. (CARVALHO FILHO, 2020, p.116-118)

Como manifestação dessa supremacia, a Administração Pública, no seu dever de resguardar o interesse público, possui prerrogativas especiais em relação ao particular. Como exemplo está a imposição de obrigações a terceiros por meio de atos unilaterais de caráter obrigatório, ainda com a possibilidade de serem exigidos, sob pena de sanções. Ademais, a Administração detém a capacidade de cancelar atos considerados inadequados, igualmente, incumbe-lhe o dever de invalidar ou corrigir atos ilegítimos que tenha praticado. (MELLO, p.100)

A Administração Pública é legalmente obrigada a seguir sua finalidade de atender a sociedade. Assim, desempenha uma "função", conceito que implica um vínculo inescapável a um objetivo predeterminado, visando o benefício de terceiros. (MELLO, 2015, p. 101)

Assim sendo, as ações realizadas dentro do espectro da autoridade pública estão condicionadas a normas e diretrizes específicas, tais como licitações, aprovações orçamentárias, a obrigação de prestar contas e a responsabilidade civil objetiva. (BARROSO, 2018, p.57) Esse princípio contrasta com a autonomia individual, característica típica do Direito Privado, onde, geralmente, os indivíduos buscam satisfazer seus próprios interesses com total liberdade, desde que suas ações não infrinjam nenhuma lei. No Direito Administrativo, os representantes do Estado são impedidos de atuar em benefício próprio. (MELLO, 2015, p. 101)

4. AS PRERROGATIVAS DE DIREITO PÚBLICO

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 5º, caput, e inciso I, que todos são iguais perante a lei. No processo civil, o princípio da igualdade é imperioso, uma vez que exige do juiz um tratamento equânime em relação aos litigantes.

No entanto, no que tange a Administração Pública, estão presentes certas particularidades. O caput do artigo 37 da Constituição Federal dispõe sobre os princípios da administração pública, dentre os quais, para os fins deste trabalho, merece destaque o da impessoalidade. Este princípio estabelece que a administração deve tratar de forma igualitária todos os administrados que se encontrem em igual situação jurídica.

Também cabe menção ao princípio constitucional da isonomia, o qual assegura que a lei será aplicada de maneira igualitária, observando as desigualdades existentes.

Por mais que esse princípio seja se dirija principalmente ao legislador, uma vez que somente a lei é dotada do poder de discriminar entre os diferentes, inevitavelmente, essa lógica se estende à esfera processual. Assim sendo, esse princípio norteia tanto o legislador, na produção de leis, quanto o juiz, no exercício de sua função.

Esse princípio, também conhecido como princípio da igualdade, não pode ser entendido como sinônimo de igualdade absoluta. O princípio reconhece que a igualdade real só pode ser efetivada a partir do reconhecimento da desigualdade, e, portanto, prevê tratamento isonômico aos iguais, ao passo que prevê trato desigual para aqueles que são desiguais, na medida de suas desigualdades. (NERY JÚNIOR, 2016, p. 129).

Nesse mesmo sentido, leciona José Afonso da Silva (2016, p. 220):

A igualdade perante o Juiz decorre, pois, da igualdade perante a lei, como garantia constitucional indissoluvelmente ligada à democracia. O princípio da igualdade jurisdicional ou perante o juiz apresenta-se, portanto, sob dois prismas: (1) como interdição ao juiz de fazer distinção entre situações iguais, ao aplicar a lei; (2) como interdição ao legislador de editar leis que possibilitem tratamento desigual a situações iguais ou tratamento igual a situações desiguais por parte da Justiça.

Por essas razões, diversas legislações conferem prerrogativas a determinados litigantes. É o caso do artigo 4º, inciso I, do Código de Defesa do

Consumidor, que ao compreender as desigualdades das relações com os fornecedores de produtos e serviços, reconhece a hipossuficiência do consumidor na relação processual.

No que diz respeito à União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público, o art. 183 do CPC confere-lhes prazo em dobro para todas as manifestações processuais. Além disso, o art. 475 do CPC confere o reexame necessário da sentença proferida contra a Fazenda Pública, União, Estados, Municípios e suas autarquias e fundações de direito público, tema que será foco deste capítulo.

Neste contexto, faz-se necessário diferenciar privilégio de prerrogativa, discussão que confere legalidade aos dispositivos mencionados anteriormente. O termo privilégio, derivado do latim "*privilegium*", sugere uma conotação de ilegalidade ou inconstitucionalidade, pois implica a concessão de um benefício a um grupo ou a indivíduos específicos em detrimento dos demais. (MELO, 2009, p.75)

Esse conceito não pode ser replicado às prerrogativas, que encontram fundamento de validade em um contexto legal, uma vez que ditadas pelo interesse social e público. Portanto, são garantias previstas no texto legal que visam assegurar a atuação adequada da Administração Pública em prol do bem comum. (MELO, 2009, p.75)

Todavia, há divergência doutrinária no que tange à interpretação das prerrogativas legais atribuídas a certos entes públicos. A corrente majoritária entende que tais prerrogativas não conflitam com os princípios constitucionais, em especial ao da isonomia. (MELO, 2009, p.76). Assim também é o entendimento dos tribunais superiores, que mantêm a existência desses dispositivos.

Nesse contexto, a tutela especial concedida à Administração Pública baseia-se na premissa de que, ao representar processualmente o interesse público, este possui tratamento diferenciado em relação aos defensores do interesse privado. Dessa forma, o princípio da supremacia do interesse público surge como justificativa para as prerrogativas adotadas pelo ente público nas disputas processuais entre o Estado e os particulares. (MELO, 2009, p. 74-75)

Tais concepções já se encontram amparadas pelo texto legal, e estão positivadas na Constituição Federal de 1988, qual no parágrafo único do art. 1º, elenca

o princípio da supremacia do interesse público quando coloca o povo como principal depositário do poder, em nome do qual e para o qual esse deve ser exercido.

Ademais, o inciso IV do artigo 3º da Constituição Federal estabelece como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a promoção do bem de todos, sem qualquer distinção de natureza. Nota-se que o legislador constituinte, ao definir como objetivo da nação a promoção do bem comum, o faz de maneira a enfatizar a supremacia do interesse público sobre o individual. A utilização da expressão "todos" reforça a ideia de coletividade.

Nessa mesma linha de pensamento, Norberto Bobbio (2005, p. 15-16) destaca que, ao exercer a função de ordenar as relações sociais, o direito inevitavelmente gera uma dicotomia entre Estado e indivíduo, bem como entre iguais e desiguais. Assim, a própria existência do Estado como um conjunto de poder se caracteriza essencialmente por relações de subordinação entre governantes e governados, ou seja, entre aqueles que detêm o poder de comando e aqueles que são destinatários do dever de obediência.

Nesse sentido, não há como eleger prerrogativas concedidas aos entes públicos como ameaça ao princípio da igualdade, uma vez que a própria existência do estado já implica uma relação desigual de subordinação.

Sendo assim, essas prerrogativas se justificam sob duas perspectivas: uma processual e outra relacionada à garantia dos direitos coletivos e sociais. A questão processual diz respeito ao próprio tamanho do Estado e do Poder Público, e a consequente burocracia interna. Não há parâmetro para estabelecer uma comparação entre a magnitude do Estado com qualquer outra estrutura suportada pelo particular. Nessa perspectiva, não se pode falar em violação ao direito das partes, o que há são mecanismos de efetivação do interesse público. (MELO, 2009, p.77)

Essa relação de desigualdade, além de justificar o art. 183 do CPC, que concede prazo em dobro para determinados entes públicos, se estende também para as defensorias públicas. Essas instituições, diante do grande número de causas recebidas, aliadas às dificuldades de comunicação e de obtenção de informação documentos, possuem também como prerrogativa o prazo em dobro em todas as manifestações processuais, garantia disposta no art. 186 do CPC.

Nesse contexto, considerando que os entes públicos estão em uma posição desigual em relação aos particulares, é justo aplicar o princípio da isonomia ao conceder prerrogativas que permitam ao Estado litigar em condições de igualdade com os particulares.

Posto isso, os direitos defendidos pelos representantes do estado são direitos públicos, ou seja, pertencem a toda a coletividade, e são, portanto, metaindividuais. É precisamente por esse motivo que o interesse maior que o Estado representa no processo justifica a desigualdade dos beneficiários das prerrogativas legais em relação ao litigante comum. Quem litiga contra o Estado não está enfrentando uma parte qualquer, mas sim o próprio povo, o que fundamenta a concessão, pelo legislador, de prazos especiais e da própria remessa necessária a estes entes, em observância ao princípio da igualdade real das partes no processo. (MELLO, 2015, p. 80).

Outra percepção importante é destacada por Sérgio Ferraz, o qual observa que, embora o indivíduo esteja em posição de adversário do Estado em uma relação processual, de qualquer modo, mesmo que de maneira indireta, também há um interesse deste particular que se contempla pelo que o Estado venha a ser obrigado a cumprir em decorrência de uma decisão judicial. De alguma forma, o particular sempre será impactado, mesmo quando sair vencedor, pois, como parte do coletivo, possui um interesse que está indissolúvelmente ligado àquele defendido pelo Estado. (FERRAZ, 2018)

Dentro deste escopo da defesa do interesse público na relação processual, faz-se necessária uma análise mais aprofundada acerca do tratamento conferido aos interesses públicos primários e interesses públicos secundários. Como já enfatizado, os interesses públicos secundários nunca podem prevalecer sobre os primários.

Diante disso, este trabalho abordará nos próximos tópicos a problemática da falta de distinção entre esses interesses no que diz respeito às prerrogativas concedidas aos entes públicos sob a ótica do instituto da remessa necessária.

4.1 A Remessa Necessária

A remessa necessária é um instituto gerador de polêmicas entre os doutrinadores e operadores do Direito no Brasil. A maioria dos trabalhos não se

debruça profundamente sobre sua origem, ainda muito se discute sobre sua natureza e não há absoluto consenso sobre sua finalidade.

O instituto é também conhecido por “reexame necessário”, “duplo grau de jurisdição obrigatório” e “apelação *ex officio*”, e é, em termos gerais, um instituto jurídico que garante a revisão, em tribunal hierarquicamente superior, das decisões proferidas por um juízo de primeiro grau em desfavor de entes públicos.

Com relação a um conceito legal de reexame necessário, a legislação brasileira é omissa, tratando diretamente de questões relativas à sua aplicação, restando essa tarefa à doutrina publicista. Deste modo, este trabalho abordará a origem e a natureza jurídica do reexame necessário, bem como sua justificativa, com o objetivo de analisar esse mecanismo considerado protetor do interesse público, principalmente a sua aplicação em situações em que os interesses públicos são conflitantes.

4.1.2 Origem

O surgimento da remessa necessária pouco se relaciona com o que se conhece atualmente do instituto. Em sua origem, o instituto surge na área penal e remonta a períodos em que o magistrado detinha poderes exacerbados.

Sua origem remonta à tradição romano-canônica, que conferia amplos poderes aos magistrados, permitindo-lhes a instauração de ofício do processo, bem como a realização da instrução e a prolação da sentença. Esse sistema jurídico acabou por influenciar profundamente o Direito português. (SCALABRIN; SANTANNA, 2015, p. 305).

Neste contexto, D. Afonso IV promulgou a Lei de 12 de março de 1355, através das Ordenações Afonsinas, que obrigava a interposição de ofício pela justiça quando as partes não apelavam da sentença. (BUZAID, 1951, p. 25). A criação desse instituto advém de uma necessidade de controle do poder judicial em uma época que o juiz detinha o poder de julgamento e acusação do réu. (CUNHA, 2020, p. 262)

O recurso de ofício foi mantido nas Ordenações Manuelinas, publicadas em 1521, e estendido às decisões interlocutórias mistas. Naquela época, se o juiz não interpusesse o recurso de ofício contra sua própria sentença, estaria sujeito a graves sanções, podendo até mesmo perder o cargo. (CUNHA, 2020. p. 262)

A partir de 1603, o Código Manuelino foi substituído pelas Ordenações Filipinas, que regeram o Brasil por três séculos, se entendendo por todo período colonial. Durante esse período, em regra, o juiz era obrigado a apelar de ofício de sua própria sentença. (BUZAID, 1951, p. 29)

No ordenamento jurídico brasileiro, o primeiro registro da remessa necessária após as Ordenações Filipinas, é na lei de 4 de outubro de 1831, como o primeiro diploma que acolheu a figura no processo civil, impondo ao juiz a obrigação de apelar da sentença proferida contra a Fazenda Pública. (COUTINHO, 2013 apud LIMA, 1963, p. 165)

Com a Proclamação da Independência do Brasil, momento de rachadura com o império, tem início um processo de criação de novos códigos para o país recém-emancipado. Até a publicação do Código de 1939, os códigos processuais estaduais da Bahia, Minas Gerais, Distrito Federal, São Paulo, Santa Catarina, Pará, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte incluíam em seus dispositivos a apelação de ofício. (SCALABRIN; SANTANNA, 2015 apud TOSTA, Jorge. p. 111-114)

Os códigos processuais dos estados, em um movimento de federalização e padronização dos textos legais, foram substituídos pelo Código de Processo Civil de 1939, o qual, no art. 822, previu a figura da “apelação necessária ou *ex officio*”, em casos de sentenças de nulidade de casamento, das homologatórias de desquite amigável e das proferidas contra a União, Estados e Municípios.

O Código de Processo Civil de 1973, em sua redação original no art. 475, estabelecia que estariam sujeitas ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão após confirmação pelo tribunal, as sentenças que anulassem casamentos, que fossem proferidas contra a União, o Estado e o Município, ou que julgassem improcedente a execução de dívida ativa da Fazenda Pública.

Uma das principais mudanças trazidas por esse código, foi a realocação do instituto que até então era disciplinado na área recursal, para o capítulo referente à coisa julgada. Essa redação foi alterada pela Lei 10.352/01, que suprimiu a hipótese referente ao casamento e incluiu as autarquias e as fundações públicas.

O Código de Processo Civil de 2015 manteve o reexame necessário no art. 496, mas agora renomeado como remessa necessária. Referido artigo estabelece que estariam sujeitas ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeitos senão após

confirmação pelo tribunal, as sentenças: (I) proferidas contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município e suas respectivas autarquias e fundações de direito público; (II) que julgarem procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal da Fazenda Pública.

4.1.3 Natureza Jurídica

Há muito tempo existem discussões na doutrina sobre a remessa necessária, sendo a natureza jurídica do instituto uma das principais controvérsias quando se aborda o tema.

A natureza jurídica de um instituto visa classificá-lo dentro de um ordenamento mais amplo, a partir da análise de um conjunto de normas. A determinação dessa natureza jurídica é fundada na coerência interna de um sistema jurídico, o qual exige que para a formação de um conceito jurídico, o objeto discutido precisa se encaixar a um conjunto de regras. (ROQUE, 2021)

Identificar a natureza jurídica de um instituto é importante pois permite verificar quais disciplinas o regem, sua correlação com outros institutos jurídicos, suas diretrizes interpretativas, bem como os princípios aplicáveis. Além disso, essa identificação possibilita delinear limites operativos, compreendendo sua extensão e alcance. (ROQUE, 2021)

O próprio legislador já delimitou um caráter para esse instituto. Historicamente, a remessa necessária era considerada um recurso interposto obrigatoriamente pelo próprio juiz que proferiu a sentença, sendo tratada, portanto, no Código de Processo Civil de 1939 no capítulo referente aos recursos (Livro VII, Título II) (SCALABRIN; SANTANNA, 2015, p. 306)

Todavia, o Código de Processo civil de 1973 já tratou deste instituto em um capítulo apartado, inserindo-o Título VIII (do procedimento ordinário), Capítulo VIII (da sentença e da coisa julgada). O Código de Processo Civil de 2015, de maneira similar, manteve o reexame necessário no capítulo destinado à sentença e à coisa julgada. (SCALABRIN; SANTANNA, 2015, p. 306)

Desde a edição da Lei 10.352/2001, que alterou Código de Processo Civil de 1973, nos dispositivos referentes a recursos e ao reexame necessário, o Superior Tribunal de Justiça tem se filiado ao entendimento majoritário de que o reexame

necessário é condição de eficácia da sentença, uma vez que a sentença somente poderá gerar seus efeitos se confirmada pelo Tribunal. (BUZAID, 1951, p.47)

É o que fica claro dos fundamentos encontrados no voto do Ministro Relator Hamilton Carvalhido, no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 185.889-RS, onde ele ensina que:

As decisões proferidas contra a União, Estado ou Municípios, por conterem relevante interesse público, estão inequivocamente sujeitas ao duplo grau de jurisdição. E este é, em sua natureza, condição de eficácia da sentença, cujos efeitos, assim, ficam subordinados ao seu reexame pelo Tribunal. Tem-se, portanto, que o duplo grau de jurisdição obrigatório não é um recurso e possui seu estatuto processual próprio, que em nada se relaciona com o recurso voluntário de apelação, razão pela qual não se aplicam a ele as normas referentes ao apelo, especialmente quanto à possibilidade de oposição de embargos infringentes, dada a ausência de previsão legal.

Atualmente, esta corrente é liderada por Nelson Nery Júnior, em sua obra Teoria Geral dos Recursos, o autor nega o caráter recursal da remessa necessária por três motivos principais. Primeiro, o art. 475 do CPC elenca o instituto fora do capítulo referente aos recursos. Em segundo, menciona pelo princípio da taxatividade, o qual só considera recurso aquilo que a lei expressamente define como tal, atualmente presentes nos arts. 994 ao 1044 do CPC.

Em terceiro lugar, destaca a ausência de voluntariedade, ou seja, a vontade da parte em impugnar a decisão, assim como a ausência de manifestação da outra parte, já que remessa necessária não comporta contrarrazões nem recurso adesivo. Trata-se de um mero encaminhamento dos autos efetuado pelo juiz para reexame no tribunal.

Deste modo, haja vista o foco deste trabalho não ser a natureza jurídica da remessa necessária, não serão abordadas muitas discussões presentes na doutrina em relação ao tema. O estudo se limitará a acompanhar o entendimento majoritário, que posiciona a remessa necessária como uma condição de eficácia da sentença.

4.1.4 Razões de existência

Alguns personagens autoritários da história confundiam o Estado com sua própria pessoa. Desta forma, o ordenamento jurídico foi delineando caminhos para impor gradualmente limites ao administrador. A remessa necessária surge derivada dessa preocupação no âmbito do processo civil. Por isso, embora inicialmente o

instituto tenha surgido como um reflexo do processo inquisitivo, destinado a equilibrar os poderes quase ilimitados do julgador, sua natureza foi se modificando ao longo do tempo. (ALVES, 2002, p. 136)

Nesse contexto, a razão de ser da remessa necessária reflete um inegável desejo de proteger o patrimônio público. A criação deste instituto visa precaver-se de duas situações opostas e distintas. (ALVES, 2002, p.137)

De um lado, a remessa necessária resguarda contra a decisão do mau administrador, falho na gestão pública, que acaba por afetar o interesse público, o qual é crucial por não se referir apenas a ele, mas a toda a sociedade. Por outro lado, existe também a possibilidade de um juiz inepto, que, por meio de uma decisão supostamente contrária ao direito, prejudica o interesse coletivo. (ALVES, 2002, p.137)

Outra perspectiva que reforça a justificativa da remessa necessária baseada na suposta supremacia do interesse público para proteger contra omissões do corpo jurídico da fazenda pública, é a distinção entre interesse público e interesse econômico. As decisões relativas à fazenda pública são reexaminadas porque visam proteger o interesse público, e não o econômico. Se o objetivo fosse proteger o interesse econômico, as execuções fiscais também estariam sujeitas ao mesmo instituto. (COUTINHO, 2013, p.27)

Outro ponto já levantado neste capítulo, no que se refere às prerrogativas da administração pública, é o reconhecimento da existência de um desequilíbrio nas relações jurídicas entre a essa os particulares. Esse desequilíbrio, advindo de uma insuficiência na organização interna do aparelhamento estatal para defender o interesse coletivo, justifica a manutenção de regras processuais excepcionais em favor do Estado. Presume-se a prevalência do interesse coletivo sob particular justamente diante de sua natureza abrangente e como forma de garantia do interesse público.

Reforçando a tese de que a remessa necessária pode ser reinterpretada, não como uma prerrogativa do Poder Público, mas como um instrumento processual de defesa do interesse público, menciona-se o artigo 496, § 3º, I a III, do Código de Processo Civil. Este dispositivo prevê a dispensa do reexame necessário quando a sentença estiver fundamentada em: súmula de tribunal superior; acórdão proferido

pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos; ou quando houver entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência. (SCALABRIN; SANTANNA, 2015, p .314)

Desse dispositivo, infere-se que, quando já houver uma tese jurídica consolidada em determinado sentido por meio de pronunciamento dos tribunais, isso significa que o entendimento sobre o interesse público já foi debatido e consolidado nas instâncias judiciais. Dessa forma, o fundamento material da norma processual já estaria atendido, justificando a dispensa da remessa necessária. (SCALABRIN; SANTANNA, 2015, p .314)

Apesar da abundância de trabalhos dedicados ao instituto da remessa necessária, poucos se preocupam em discutir a justificativa desse instituto. A maioria das pesquisas foca em (in)aplicabilidade, mas não na sua razão de ser. De qualquer forma, há um arcabouço teórico que permite afirmar que a remessa necessária se configura como um pilar de garantia da supremacia do interesse público, ao mesmo tempo em que atua como um equalizador das deficiências estruturais do Estado.

4.1.5 Hipóteses de cabimento

A análise das hipóteses de cabimento do instituto, dentro deste trabalho, busca afunilar a discussão para as situações de conflito de interesses públicos em um litígio processual. Desta forma, este tópico não abordará de forma detalhada todas as hipóteses de cabimento e dispensa, mas somente aquelas que considera necessárias para um aprofundamento da questão suscitada.

Além das situações previstas no art. 496, a remessa necessária também se encontra em legislações esparsas. A previsão da remessa necessária também se faz presente em legislações que tutelam o interesse coletivo, como as sentenças concessivas de mandado de segurança (art. 14, § 1.º, da Lei 12.016/2009) e as sentenças que extinguem a ação popular por carência de ação ou improcedência do pedido (art. 19 da Lei 4.717/1965).

Em relação à Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), como não há previsão legal específica dentro dessa lei, o REsp 1.108.542-SC, relatado pelo Ministro Castro Meira do STJ, publicado no Informativo nº 395, considera legítima a aplicação por analogia

do artigo 19 da Lei de Ação Popular (Lei 4.717/65). Tal prerrogativa se justifica devido à semelhança das funções a que ambas as leis se destinam, ou seja, a proteção do patrimônio público e a integração do microssistema processual da tutela coletiva.

Em primeiro lugar, destaca-se o capítulo dedicado a esse instituto no Código de Processo Civil.

Art. 496. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I - proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público;

Debruçando-se sobre o artigo, insurgem, de pronto, duas considerações. A primeira abarca o zelo do legislador em restringir o instituto aos entes públicos, o que se justifica, conforme discutido neste trabalho, pelo dever desses entes de proteger um interesse superior, o interesse público.

Além disso, observa-se que não há qualquer distinção quanto ao tipo de interesse defendido por qualquer uma das partes, seja ele primário ou secundário, todas as sentenças proferidas contra esses entes serão submetidas a reexame.

Outro ponto a ser destacado é a escolha da palavra "contra". Ao optar por essa formulação, o legislador determina que apenas as decisões desfavoráveis ao ente público serão reexaminadas. Esse aspecto reforça a ideia de que o reexame é uma prerrogativa positiva destinada à administração pública, pois, no caso que o ente público seja vitorioso na ação, o legislador não vê necessidade de reafirmar se o interesse público foi adequadamente protegido.

Muito bem observado por Mirna Cianci (2011, p.64), há quem possa argumentar que a possibilidade de revisão da sentença não configura um benefício, uma vez que não há qualquer espécie de vinculação entre reexaminar a sentença e conceder, portanto, alguma vitória ao interesse público tutelado.

No entanto, é crucial destacar que a questão processual prevalece sobre o próprio direito material protegido, considerando que as discussões jurisprudenciais atuais pouco abordam o interesse público tutelado, concentrando-se, ao contrário, em uma questão estritamente processualista relacionada ao direito abstrato ao reexame. (CIANCI, 2011, p.64)

Mas ainda que fosse possível desconsiderar o reexame como um benefício e tratá-lo como um instituto neutro, dotado da única função de proteger o interesse

público, não seria mais adequado que todas as decisões relacionadas a esse tema fossem revisadas, em vez de apenas as decisões de não deferimento?

Por outro lado, ao tentar abstrair do processualismo e retornar às origens do instituto, que visa à proteção do interesse público, a escolha do legislador de reexaminar apenas as sentenças de não procedência torna-se ainda mais problemática.

Ora, se as instituições públicas das quais se refere o art. 496 são compostas por membros capacitados para gerir, em todos os âmbitos, essas estruturas essenciais à sociedade e possuem a competência para proteger o interesse público, esses mesmos membros não teriam autonomia para, em caso de litígio processual, decidir se cabe ou não interpor recurso contra determinada decisão?

Conforme destacado por OLIVEIRA (2017), a própria Constituição, em seu artigo 37, caput, estabelece a profissionalização do serviço público e a concretização do princípio da eficiência, por meio da adequação das ações e do cuidado com os deveres inerentes ao serviço prestado. No âmbito processual, a advocacia pública possui a responsabilidade e o dever institucional de avaliar a existência de interesse recursal.

No escopo da autonomia e a capacidade dos entes públicos dispostos no artigo 496 do Código de Processo Civil (CPC), o Francisco Glauber Pessoa Alves (2002, p. 137-138) argumenta que o instituto da remessa necessária ainda se justificaria se aplicado exclusivamente aos municípios, suas autarquias e fundações de direito público.

Para o autor, nem todos os municípios possuem um corpo de defensores bem estruturado. As frequentes mudanças nas administrações resultam em contratação de profissionais não qualificados para atuar na área jurídica. Esses entes carecem de uma estrutura administrativa capaz de promover um quadro estável de procuradores, que poderia proporcionar uma assistência jurídica eficaz à unidade federativa. (ALVES, 2002, p. 137-138)

Por outro lado, o autor afirma que essa situação não se aplica aos Estados e à União, bem como às suas respectivas autarquias e fundações de direito público. Não é possível falar em hipossuficiência na representação jurídica desses entes, uma

vez que há maior fidelidade aos preceitos públicos de legalidade e moralidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal. (ALVES, 2002, p. 137-138)

Apesar de decorridos mais vinte anos desde a publicação do artigo supracitado, ainda persiste uma deficiência estrutural em alguns municípios quando comparados aos Estados e à União. No entanto, a questão suscitada nos parágrafos anteriores permanece inalterada. Esses entes possuem capacidade de gerir extrajudicialmente os interesses públicos que lhes cabem; mas, na esfera judicial, não há procuradores aptos a decidir se devem ou não recorrer de uma condenação judicial?

Dessa forma, observa-se que, apesar de a Remessa Necessária ser alvo de diversos trabalhos e discussões, são poucos os autores que demonstram de maneira quantitativa a (in)efetividade do instituto.

Embora se reconheça a vastidão territorial do Brasil e a diversidade de seus municípios, não é possível afirmar, pelo menos sem uma análise qualitativa dos litígios que envolvem os municípios, que esses entes possuem uma estrutura deficitária. Ao fazer essas afirmações, é necessário também analisar as suposições que surgirão como consequência lógica dessas.

Se, hipoteticamente, a remessa necessária fosse mantida apenas em relação aos municípios e suas fundações e autarquias de direito público, presume-se, dedutivamente, então, que a União, os estados e as autarquias são dotados de membros completamente capacitados para realização da atividade jurídica.

Ou seja, como maneira de organização interna de gerenciamento de poder e satisfação do bem comum, optamos por uma república federativa que se organiza de maneira tripartite (União, Estados e Municípios), mas somente dois desses três são dotados da capacidade plena de proteger o interesse público.

Tal questão também pode ser observada por um viés jurídico e orçamentário. O Estado possui recursos financeiros para manter um Judiciário inflado que realize os exames, no entanto, o mesmo Estado não pode alocar verbas e esforços para fortalecer a estrutura jurídica e administrativa dos entes públicos de maneira igualitária. Por que seria o Judiciário escolhido como guardião do interesse público ao invés de órgãos administrativos fortalecidos, que zelam pelos mesmos interesses?

A presunção indiscriminada de que todas as decisões envolvendo entes públicos, mesmo quando estes litigam entre si, devem ser obrigatoriamente reanalisadas pelo tribunal, ignora os sérios problemas de morosidade que o poder judiciário vem enfrentando. Essa prática afeta diretamente o interesse público, uma vez que retarda a eficácia da sentença proferida em 1º grau.

4.1.5.1 Da dispensa com fundamento econômico

Em continuidade, retira-se do art. 436 do Código de Processo Civil.

§ 3º Não se aplica o disposto neste artigo quando a condenação ou o proveito econômico obtido na causa for de valor certo e líquido inferior a:

I - 1.000 (mil) salários-mínimos para a União e as respectivas autarquias e fundações de direito público;

II - 500 (quinhentos) salários-mínimos para os Estados, o Distrito Federal, as respectivas autarquias e fundações de direito público e os Municípios que constituam capitais dos Estados;

III - 100 (cem) salários-mínimos para todos os demais Municípios e respectivas autarquias e fundações de direito público.

A escolha do legislador em estabelecer critérios econômicos encontra-se justificada na exposição de motivos do anteprojeto da lei 10.352, a qual introduziu esses limites ao sistema jurídico brasileiro. (MASCARENHAS, 2018, p.151)

Retira-se do referido documento:

Não obstante objeções de ordem doutrinária, ainda se apresenta conveniente manter, no sistema processual brasileiro, a o reexame necessário, também impropriamente nominado "recurso de ofício", tendo em vista melhor preservar os interesses do erário, tutelando patrimônio que é em última análise, de todos os cidadãos. Todavia, a bem da eficiência do processo, algumas alterações são alvitradas, a fim de: (...) c) eliminar o reexame nas causas de valor não excedente a quarenta salários-mínimos nas quais eventual defesa do erário não compensa a demora e a redobrada atividade procedimental que o reexame necessariamente impõe, sobrecarregando os tribunais. Os descabros contra o erário acontecem, isto sim, nas demandas de grande valor; d) também não se justifica o reexame quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal (v.g, ações diretas de inconstitucionalidade), ou súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente. Em tais casos, aliás a própria Administração tem baixado instruções a seus procuradores dispensando a interposição de apelação, providência essa todavia inoperante se for mantido o reexame de ofício".

Vê-se que, à época, o ministro José Gregori justificou sua posição alegando que, em causas cujo valor não exceda quarenta salários-mínimos, a eventual defesa do Erário não compensaria a demora e o aumento da atividade processual que o

reexame impõe, sobrecarregando os tribunais. Além disso, ele destacou que "os descabimentos contra o Erário ocorrem, na verdade, em demandas de grande valor".

No entanto, tanto o art. 496, da maneira que está disciplinado no atual Código de Processo Civil, quanto às discussões ocorridas no anteprojeto, levam a crer que o interesse público estaria presente apenas nas ações cujo valor exceda aquele previsto em lei. Ou, ainda, essa interpretação implica que o interesse público em causas de maior valor econômico seria mais relevante do que aqueles presentes nas causas de menor valor, uma vez que somente o primeiro caso detém a prerrogativa da remessa necessária para salvaguardar o interesse público.

Esse critério de dispensa econômica acaba também por criar uma desigualdade processual entre os próprios entes públicos. A partir do diploma legal, presume-se que interesse público pode ser valorado conforme o tipo de ente da Federação envolvido.

O direito à remessa necessária atrelado a uma carga de valores progressivos atribuídos a cada ente, evidencia uma falta de maturidade no ordenamento jurídico, especialmente no que diz respeito à divisão administrativa estabelecida pelo sistema federalista adotado oficialmente no Brasil.

A história política do Brasil, caracterizada por períodos de centralização do poder, gera uma percepção equivocada, especialmente no ordenamento jurídico, de que a União ocupa uma posição de superioridade em relação aos demais entes federativos.

No entanto, é importante ressaltar que, no sistema federalista brasileiro, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios são entes autônomos, cada um com suas próprias competências e responsabilidades, conforme estabelecido pela Constituição Federal. A soberania, no sentido estrito, pertence ao Estado brasileiro como um todo, e não a um ente federativo específico. Tanto é verdade essa afirmação, que a união não é dotada do poder de interferir em competência que seja exclusiva do município.

No entanto, em um país de vasta extensão territorial como o Brasil, o arranjo histórico, já discutido neste trabalho, acaba por criar um cenário um cenário complexo em que grandes municípios podem ter uma população maior do que a de um estado inteiro, e conseqüentemente, um orçamento maior também.

O legislador não estava completamente desatento a essa questão, tanto que no art. 496, § 3º, II, equipara os Municípios que constituem capitais dos Estados, do Distrito Federal ao Estados, ao atribuir o mesmo critério econômico para esses. Todavia, há diversos municípios que não são capitais e que são maiores, no que tange a população e arrecadação, do que estados inteiros e do que, principalmente, capitais de outros estados.

O município de São Gonçalo, no Rio de Janeiro, por exemplo, tem uma população de aproximadamente 896.744 habitantes³, superando o estado de Roraima, que possui cerca de 636.303⁴ habitantes.

Não se desconhece o fato de que cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem, em mais de 80%, de verbas provenientes de fontes externas à sua arrecadação⁵. De fato, a maioria dos municípios brasileiros ainda não superou os estados e as capitais em termos populacionais e é hipossuficiente nos quesitos orçamentários.

No entanto, não é possível estabelecer, por meio de um dispositivo legal generalista como o art. 496 do CPC, um critério econômico relacionado à proteção do interesse público que suponha que todos os municípios, exceto capitais, sejam hipossuficientes em relação aos estados. Isso desconsidera um número significativo de municípios que demonstram o contrário.

Além disso, os municípios que contradizem essa lógica hierárquica de União-Estados-Municípios, são justamente aqueles historicamente privilegiados, que concentram recursos e desenvolvimento socioeconômico, e agravam as desigualdades regionais no Brasil.

Assim sendo, a existência desse dispositivo que, em litígios processuais, concede o benefício do reexame de decisão com base em um valor econômico distinto para um município e um estado reforça um dos problemas que é alvo de intensas discussões relativas ao federalismo: a minimização das desigualdades no Brasil.

³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Panorama de São Gonçalo - RJ. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>. Acesso em: 20 de maio 2024.

⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Panorama de Roraima. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>. Acesso em: 18 de maio de 2024.

⁵ FOLHA DE S. PAULO. Folha de S.Paulo-Remf. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/remf/>. Acesso em: 20 de maio de 2024.

Afunilando a questão para as respectivas autarquias e fundações de direito público, o instituto se torna ainda mais problemático. A USP (Universidade de São Paulo), por exemplo, possui natureza jurídica de autarquia estadual, a qual conta com mais de 97 mil⁶ estudantes, se somados os matriculados na graduação e na pós-graduação.

Já a Fundação Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), possui natureza jurídica de fundação pública de direito público federal, e possui aproximadamente 10 mil alunos⁷.

Ou seja, apesar de ambas serem universidades e possuírem a mesma finalidade, a USP se demonstra quase dez vezes maior se comparados o número de alunos do que a UNIFAP. Todavia, nos moldes em que é disciplinada a remessa necessária, em um litígio em que o valor atribuído à causa fosse de 800 salários-mínimos, a USP possuiria a prerrogativa de ter uma sentença de improcedência reexaminada, enquanto a UNIFAP, não.

Outra controvérsia relativa à remessa necessária e o conflito dos interesses públicos pode ser observada nos exemplos a seguir. A Fundação Municipal de Esporte e Cultura de Joinville, Fundação Pública de Direito Público Municipal, litiga com uma empresa que vende objetos esportivos, portanto, caso o valor atribuído à causa seja superior a 100 salários-mínimos e o ente perca a ação, a sentença será revisada.

Já se tratando da Fundação Municipal de Esporte e Cultura de Florianópolis, Fundação Pública de Direito Público Municipal, em uma ação de mesmo fundamento, com a mesma empresa do exemplo anterior, só terá a sentença contrária revisada caso o valor da causa exceda 500 salários-mínimos, por se tratar de capital de estado.

Vale ressaltar, que Joinville é maior que Florianópolis tanto em extensão territorial, quanto em população. Ou seja, neste contexto a remessa necessária

⁶ UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Núcleo de Modelagem Estocástica e Complexidade (NUM). Disponível em: <https://depar.usp.br/num/>. Acesso em: 10 de maio de 2024.

⁷ UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ. Relatório de Gestão 2021. Resolução nº 5, de 30 de maio de 2022, CONDIR. Disponível em: <https://www2.unifap.br/deplan/files/2022/06/RELATORIO-DE-GESTAO-2021-RESOLUCAO-No-5-30-DE-MAIO-DE-2022-CONDIR-.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2024.

apenas serviu como garantia para um dos entes, que de maneira nenhuma é hipossuficiente em relação ao outro.

4.2 O Conflito De Interesses Públicos

A situação se torna ainda mais gravosa, quando se parte da análise de que o litígio se dá entre dois ou mais entes públicos que, em teoria, defendem interesses públicos. De pronto, já se cria uma situação contraditória. Ora, se a remessa necessária é uma prerrogativa benéfica ao ente público, e dois entes públicos litigam, inevitavelmente o ente público vencedor terá sua decisão revisada.

Vale mencionar que o direito brasileiro não possui nenhuma norma, seja regra ou princípio, que declare a impossibilidade jurídica da desarmonia de interesses, nem que a proíba. Pelo contrário, o fundamento do direito é encontrado na contradição desses os interesses. (GABARDO, 2017, p.101)

Se o reexame necessário é uma prerrogativa benéfica concedida ao ente público, não se pode admitir que o ente vencedor tenha sua decisão de procedência reanalisada.

Fazendo a análise de uma perspectiva de proteção do interesse público, o reexame necessário acaba prolongando de maneira indevida a lide, retirando da decisão proferida pelo juiz de primeiro grau qualquer eficácia, prejudicando sobremaneira a eficiência e efetividade dos processos cíveis.

Ou seja, um instituto fundamentado no princípio da supremacia do interesse público, que visa justamente salvaguardar esse interesse, acaba preconizando um em detrimento de outro em casos de litígio entre dois entes públicos. Do ente vencedor, também defensor de um interesse público, também se retira a chance de aplicação imediata da sentença.

Outra diferenciação não feita pelo administrador, é a diferenciação do próprio interesse público. O interesse primário diz respeito refere-se ao interesse público propriamente dito, em seu sentido amplo, encarregado de resguardar ao bem-estar da coletividade. Esse interesse é a razão de ser da administração pública e deve sempre prevalecer sobre interesses individuais ou particulares.

Já o interesse secundário diz respeito aos interesses próprios da administração pública enquanto entidade, relativos à manutenção da própria estrutura,

à gestão de recursos e a realização das atividades administrativas. Embora essenciais para a promoção do interesse público, os interesses secundários não podem se sobrepor aos primários.

Nesta toada, nenhum dos artigos que disciplina a remessa necessária aborda essa diferenciação. Portanto, é plenamente possível que ocorram litígios em que uma pessoa jurídica de direito público, ao defender seus interesses institucionais, litigue contra o Estado, que atua como representante da sociedade. Caso a sentença seja de improcedência, essa decisão será reexaminada pelo tribunal, colocando o interesse secundário sobre o primário.

Diante destas diversas situações, exsurge a necessidade premente de discutir essas situações em que o interesse público, fundamento da remessa necessária, acaba, paradoxalmente, sendo negligenciado pelo próprio instituto. Como decorrência desse reexame desnecessário, uma vez que já está posto que o interesse secundário não pode se sobrepor ao primário, a decisão favorável ao interesse público tardará para produzir seus efeitos.

Aliado a isso, não se pode olvidar dos elevados custos dos tribunais e da atual sobrecarga do judiciário, que se ocupará de analisar essas remessas que materialmente, não se enquadram no fundamento da remessa necessária, o de proteger o interesse público.

O reexame, nos casos supracitados, extrapola o próprio fundamento da remessa necessária, e acaba por se tornar um obstáculo ao compromisso constitucional com o acesso à justiça. Não é suficiente garantir acesso formal à justiça que não seja dotado de efetividade, sendo, portanto, urgente a necessidade de repensar institutos que atrasam a concretização do direito material. (CIANCI, 2011, p.60)

Mesmo considerando a possibilidade de falha humana, ou seja, que o instituto tenha sido criado para suprir a omissão recursal do advogado público, seja por negligência ou qualquer outro motivo, o próprio Estado pode, por meio de atos administrativos, incumbir seus procuradores do dever de recorrer em determinados casos, sob pena de falta administrativa. (CIANCI, 2011, p 61)

Sendo assim, o instituto que nasce previsto como uma espécie de benesse ao que seria "interesse público", perde o sentido nesse caso, visto que cria uma

situação extralegal, ao submeter uma decisão favorável a um dado ente público à reexame.

5. CONCLUSÃO

Do exposto, pode-se elencar as seguintes conclusões:

No primeiro capítulo, delinea-se a origem do federalismo no contexto do movimento de independência das colônias norte-americanas, ao final do século XVIII. Essas colônias, necessitando de proteção e unidade frente ao cenário externo, unem-se com o propósito de estabelecer uma autoridade central destinada a fortalecer esses estados como nação. Enquanto na América do Norte um movimento centrípeto congregou treze estados independentes, no Brasil, um estado unitário imperial foi dissolvido em diversas esferas de poder. Ao passo que, no Norte, estados autônomos se reuniram para formar uma federação, no Brasil, os estados nunca possuíram tal autonomia. De maneira oposta, o federalismo brasileiro emergiu como um movimento unilateral, sem a participação efetiva dos entes federados. A adoção formal do federalismo no Brasil foi impulsionada pela necessidade das oligarquias de preservar seu domínio sobre os territórios que controlavam, resultando em uma federação que reproduzia as características do império, como a concentração de recursos e poder.

Portanto, o federalismo brasileiro configurou-se como uma construção idealista que não se refletia na realidade concreta, sendo formalmente implementado apenas como estratégia para conter manifestações populares que clamavam por uma forma de Estado mais representativa. Na instauração do modelo federativo brasileiro, a autonomia dos grupos locais não foi resguardada; tratava-se apenas de uma deliberação política sem compromisso de ser efetivamente implementada. Em diversas constituições, a estrutura federalista foi mantida formalmente, sem um compromisso real com sua aplicação prática. Durante a maior parte da história brasileira, houve uma concentração de recursos na União ou em poucos estados, como São Paulo e Minas Gerais. Não é por acaso que as atuais desigualdades regionais brasileiras refletem exatamente esse cenário. Estados historicamente privilegiados continuam a receber mais recursos e possuem mais infraestrutura do que aqueles que foram excluídos desse arranjo político. Não é coincidência que os estados brasileiros com maior Produto Interno Bruto sejam São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Apesar disso, a Constituição Federal de 1988 tentou consolidar um novo pacto federativo, que visava readequar o federalismo brasileiro, o chamado

"federalismo cooperativo ou de equilíbrio", que previa a igualdade entre os entes federativos, a partir da expressa repartição das competências pela própria Constituição, seguindo o critério da predominância do interesse.

Em vista disso, a descentralização serviu como instrumento para melhor gerir os interesses, uma vez que, a partir de múltiplos níveis de representação política, estados e municípios têm mais autonomia para gerir seus próprios recursos e implementar políticas públicas que atendam às necessidades específicas de suas populações. Por isso, se faz necessário superar a falsa superioridade da União em relação aos demais entes federados que ainda impera no Brasil. Desvincular-se desse conceito centralizador e reconhecer a autonomia dos entes é substancial para compreender a gestão do interesse público e não mais reforçar a cultura hegemônica que perdura no Brasil.

No segundo capítulo, inferiu-se que o interesse público constitui o fundamento que legitima a existência do Estado. É precisamente em virtude da proteção do interesse público que são outorgadas prerrogativas aos entes dotados da capacidade de gerir esses interesses. Esse conjunto de especialidades conferidas à administração pública para a gerência dos interesses que concernem a toda a sociedade configura o regime jurídico administrativo. Nesse contexto, salienta-se princípio da supremacia do interesse público, o qual justifica essas atuações da administração pública e legitima circunstâncias que não são concedidas aos particulares. Assim sendo, e com base nesses pressupostos, a administração pública, como forma de melhor gerir o interesse público, delega suas funções em entes públicos, como os já tratados neste trabalho: União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Também cabe fazer menção as autarquias e fundações de direito público, também mencionadas no art. 496 do CPC, entidades administrativas que desempenham funções específicas dentro da administração pública, possuindo personalidade jurídica própria e criadas com objetivo de atender de maneira direta atribuições que competem ao ente que constituem. Assim como os entes federados, essas entidades também são munidas de prerrogativas e são responsáveis por administrar o interesse público, bem como representá-lo no âmbito judicial.

No terceiro e último capítulo, que versa sobre a remessa necessária, discorre-se sobre a origem e seu transplante ao direito brasileiro. No princípio, tratava-se de

um instituto do direito penal que pretendia limitar os poderes dos julgadores. No entanto, quando transposto para o direito brasileiro, é aplicado ao processo civil, alicerçado nos princípios constitucionais da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público. Em relação à natureza jurídica, um dos aspectos mais controversos do instituto, alia-se a corrente majoritária que considera a remessa necessária condição de eficácia da sentença. Desprovida de requisitos básicos do recurso, como a voluntariedade, a finalidade desse mecanismo é estabelecer, de ofício, a revisão das decisões proferidas em primeiro grau contrárias à Fazenda Pública, à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal. Portanto, a remessa necessária determina que, mesmo sem recurso das partes, a decisão proferida contra os entes da Administração Pública, deve ser revisada por tribunal superior. A importância de uma maior preservação de quem litiga contra a ordem pública reside no fato de que, ao litigar contra os entes previstos no art. 496, não se está enfrentando uma parte qualquer, mas sim o próprio povo. Essa é uma razão suficiente para que o legislador beneficie esses entes com prazos alongados e confirmação da sentença por um juízo colegiado.

Nessa presunção reside uma das principais controvérsias associadas à remessa necessária e que foi destacada neste trabalho. Se um ente público necessita de dupla proteção, pode-se inferir a ele uma incapacidade de gerir adequadamente o interesse público que lhe é atribuído. A União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, bem como suas autarquias e fundações de direito público, possuem estruturas administrativas complexas para salvaguardar o interesse público que lhes compete. Portanto, não parece coerente conferir a esses entes a capacidade de gerir tais interesses na esfera extrajudicial e, simultaneamente, conceder-lhes uma proteção adicional no âmbito judicial. Além disso, os órgãos responsáveis pela defesa dos Estados e da União, como a Advocacia-Geral da União (AGU) e as Procuradorias-Gerais dos Estados (PGE), dispõem de estruturas compostas por profissionais altamente especializados. Quando se considera a situação dos municípios, não se desconhece a complexidade que exsurge da disparidade existente entre esses entes no Brasil. Alguns municípios possuem uma estrutura administrativa robusta, enquanto outros carecem de recursos adequados. Entretanto, se os municípios carecem de estrutura para manter órgãos autônomos que os representem judicialmente, como

podem esses mesmos órgãos possuírem capacidade de gerir os interesses públicos sob sua responsabilidade? Se essa é a problemática debatida, o enfoque deveria ser no fortalecimento da estrutura administrativa dos municípios para garantir que o interesse público seja sempre protegido, e não apenas durante disputas judiciais.

A partir dos estudos sobre federalismo, da conceituação de interesse público e do princípio da supremacia do interesse público, extrai-se que não é razoável, dentro da estrutura federativa brasileira, atribuir ao Judiciário a responsabilidade de, por meio de uma revisão das decisões, salvaguardar o interesse público. A proteção do interesse público deve ser uma responsabilidade compartilhada por todos os entes federativos dentro das funções que lhes competem. Se a federação decidiu criar órgãos específicos e confiou a eles a gerência dos interesses públicos, como fundações e autarquias, não cabe a um dispositivo legal determinar que o Judiciário se una à essa função. Se o procurador da instituição entende que é necessário recorrer, ele deve fazê-lo; não pode o julgador delegar essa competência ao judiciário.

Ademais, o art. 496 enfatiza o vocábulo “contra”, afinando aplicação do instituto para as situações em que o ente público é parte vencida, ou seja, ressaltando que somente a sentença desfavorável ao ente público será reexaminada. Todavia, em um litígio composto por entes federados, a parte que obteve decisão favorável também terá sua decisão reexaminada, assim como a outra parte que obteve decisão desfavorável. Para melhor analisar essa situação, é necessário um recorte nas hipóteses de cabimento com fundamento econômico. O Art. 496 também elenca valores para as situações em que será cabível a remessa necessária. De pronto, já se pode estabelecer que o legislador presume que o interesse público só merece proteção se atingir determinado valor. A própria conceituação de interesse público permite concluir que essa é uma situação que não merece prosperar, não se pode valorar a importância do interesse público a partir de um montante financeiro, sob pena de agravar ainda mais a desigualdade ao desfavorecer entes que já se encontram em situação de hipossuficiência. Do texto legal, depreende-se também que o legislador estabeleceu uma espécie de hierarquia de valores entre a União, os Estados e os Municípios. Em tese, há uma ordem crescente de valor entre os interesses defendidos pela União, Estados e Municípios. Nessa lógica, a União a envolveria de causas de maior valor, seguida pelos estados e, por último, os

municípios. Essa concepção demonstra uma visão equivocada do legislador em relação ao pacto federativo. Ao dispor sobre a remessa necessária, o legislador parece considerar que o país ainda segue uma lógica hierárquica, ao colocar União, Estados e Municípios em categorias apartadas. Tal distinção baseia-se apenas em um imaginário de hierarquia entre esses entes, que na prática não se verifica em quase nenhum critério. Conforme abordado neste trabalho, durante a história do Brasil, por muitos períodos, houve centralização de poder na União e em certos estados, mas hoje se faz necessário um olhar mais atento ao arranjo federativo. Não necessariamente o maior território abrange o maior número de pessoas, e não necessariamente quanto mais pessoas, maior o Produto Interno Bruto (PIB).

Para elucidar essa questão e demonstrar como a atual configuração dos entes federativos subverte o estabelecido na forma necessária, cabe trazer alguns dados. Entre os 25 municípios de maior PIB em 2018, 13 eram não capitais e 12 eram capitais.⁸ Se analisadas as áreas territoriais, os municípios de Altamira (PA)⁹ com 159.533,306 km² e Barcelos (AM)¹⁰ com 122.461,086 km² são consideravelmente maiores que os estados de Sergipe¹¹ (21.925,424 km²) e Alagoas (27.843,295 km²)¹². Adentrando a questão populacional, não há necessidade nem de recorrer aos municípios mais conhecidos por sua grandeza populacional. O município de Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro, possui 785.867 habitantes¹³, enquanto o estado de Roraima

⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Quase metade do PIB do país estava concentrado em 71 municípios em 2018. Agência de Notícias IBGE, 2020. Disponível em: <https://abrir.link/RcKaB>. Acesso em: 5 de abril de 2024

⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Altamira. Cidades e Estados, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/altamira.html>. Acesso em: 5 de abril de 2024

¹⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). ** Barcelos. Cidades e Estados, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am/barcelos.html>. Acesso em: 5 de abril de 2024

¹¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). ** Sergipe. Cidades e Estados, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/se.html>. Acesso em: 5 de abril de 2024

¹² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). ** Alagoas. Cidades e Estados, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/al.html>. Acesso em: 5 de abril de 2024

¹³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Nova Iguaçu. Cidades e Estados, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/nova-iguacu.html>. Acesso em: 5 de maio de 2024.

possui 636.707 habitantes¹⁴. Esses dados ilustram a complexidade e a diversidade do arranjo federativo brasileiro, evidenciando que a hierarquia imaginada pelo legislador não se sustenta quando confrontada com a realidade e com os dados econômicos e demográficos. A proteção do interesse público não deve ser condicionada a valores financeiros específicos, mas sim à importância intrínseca dos interesses em questão, independentemente do ente federativo envolvido.

A premissa de que o interesse público defendido pelos estados é "superior" ao dos municípios não se sustenta em diversos contextos. Não é viável que um dispositivo legal faça tal presunção, ignorando completamente a complexa realidade brasileira. Ao examinar as autarquias e suas funções de direito público, a problemática se torna ainda mais evidente. O Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV), responsável pela aposentadoria dos servidores públicos estaduais, em um litígio, teria direito à remessa necessária em condições distintas das do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), vinculado à União. Quando se considera essa situação em um processo litigioso, a incoerência torna-se ainda mais evidente. O interesse público em questão é, objetivamente, o mesmo: a aposentadoria de um servidor público. No entanto, se o servidor público for estadual, sua decisão será reanalisada se o valor em disputa for superior a 500 (quinhentos) salários-mínimos. Em contraste, para um servidor público federal, a remessa necessária só ocorrerá se o interesse discutido for superior a 1.000 (mil) salários-mínimos. Essa disparidade não se justifica, uma vez que o interesse público subjacente é muito semelhante em ambos os casos. A discussão se estende quando se verifica a existência de autarquias municipais que recebem mais recursos do que autarquias federais. No ano de 2024, o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) deteve um orçamento de R\$166 milhões.¹⁵ Em contrapartida, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) do município de Sorocaba possui uma receita estimada de R\$377¹⁶ milhões para o mesmo período. A

¹⁴INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).** Roraima. Cidades e Estados, 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rr/>>. Acesso em: 5 de maio de 2024.

¹⁵BRASIL. Portal da Transparência. Órgãos: 42207. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/42207?ano=2024>>. Acesso em: 15 de maio de 2024.

¹⁶CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA. Câmara aprova projeto que institui o Programa de Integridade e Compliance na Administração Pública Municipal. Disponível em: <<https://www.camarasorocaba.sp.gov.br/newsitem.html?id=645bb2a44c67eeaebc9f47f7>>. Acesso em: 15 de maio de 2024.

situação de hipossuficiência do município, na qual se baseia a remessa necessária, novamente, não se traduz na prática.

Pode-se ainda argumentar que, ainda, uma vez que o índice de recorribilidade das sentenças é alto, a remessa necessária na prática pouco ocorre, e ainda impera autonomia dos entes. Tal suposição não se confirma, vez que ao analisar o relatório "Justiça em Números" do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹⁷, observa-se que a remessa necessária ainda ocupa uma posição importante nas classes processuais mais julgadas. Os dados são provenientes do DataJud e as informações sobre os assuntos e classes mais recorrentes são apresenta das conforme os cinco grupos com maiores quantitativos de processos de cada segmento de justiça e por grau de jurisdição.

Figura 229 - Classes mais demandadas no segundo grau

Trabalho	1. PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO (2) – Recursos (197) / Recursos Trabalhistas (1071)	885.774 (18,82%)
	2. PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO (2) – Processo de Conhecimento (1106) / Procedimento de Conhecimento (1107)	24.049 (0,51%)
	3. PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO (2) – Tutela Provisória de Urgência e Tutela Provisória de Evidência (12133) / Tutela Cautelar Antecedente (12134)	1.255 (0,03%)
	4. PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO (2) – Outros Procedimentos (214) / Incidentes (215)	1.116 (0,02%)
	5. PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO (2) – Recursos (197) / Embargos (207)	281 (0,01%)
Militar Estadual	1. PROCESSO CRIMINAL (268) – Recursos (412) / Apelação Criminal (417)	453 (0,01%)
	2. PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO (2) – Recursos (197) / Apelação Cível (198)	239 (0,01%)
	3. PROCESSO CRIMINAL (268) – Recursos (412) / Agravo de Execução Penal (413)	222 (0,00%)
	4. PROCESSO MILITAR (11028) – PROCEDIMENTOS ESPECIAIS PREVISTOS EM LEIS ESPARSAS (11029) / Representação p/ Perda da Graduação (11036)	172 (0,00%)
	5. PROCESSO CRIMINAL (268) – Medidas Garantidoras (303) / Habeas Corpus Criminal (307)	151 (0,00%)
Federal	1. PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO (2) – Recursos (197) / Apelação Cível (198)	208.238 (4,43%)
	2. PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO (2) – Recursos (197) / Agravos (200)	133.943 (2,85%)
	3. PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO (2) – Recursos (197) / Remessa Necessária Cível (199)	29.486 (0,63%)
	4. PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO (2) – Recursos (197) / Apelação / Remessa Necessária (1728)	22.601 (0,48%)
	5. PROCESSO CRIMINAL (268) – Recursos (412) / Apelação Criminal (417)	9.106 (0,19%)
Estadual	1. PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO (2) – Recursos (197) / Apelação Cível (198)	1.463.391 (31,10%)
	2. PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO (2) – Recursos (197) / Agravos (200)	954.027 (20,28%)
	3. PROCESSO CRIMINAL (268) – Recursos (412) / Apelação Criminal (417)	303.145 (6,44%)
	4. PROCESSO CRIMINAL (268) – Medidas Garantidoras (303) / Habeas Corpus Criminal (307)	170.340 (3,62%)
	5. PROCESSO CRIMINAL (268) – Recursos (412) / Agravo de Execução Penal (413)	85.775 (1,82%)
Eleitoral	1. PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO (2) – Processo de Conhecimento (1106) / Procedimento de Cumprimento de Sentença/Decisão (155)	3.464 (0,07%)
	2. PROCESSO ELEITORAL (11427) – Recursos Eleitorais (11547) / Recurso Eleitoral (11548)	2.671 (0,06%)
	3. PROCESSO ELEITORAL (11427) – Procedimentos Relativos a Partidos Políticos (11534) / Propaganda Partidária (11536)	928 (0,02%)
	4. PROCESSO ELEITORAL (11427) – Procedimentos Relativos a Partidos Políticos (11534) / Prestação de Contas Anual (12377)	924 (0,02%)
	5. PROCESSO ELEITORAL (11427) – Procedimentos Relativos a Realização de Eleição (11529) / Requerimento de Regularização de Omissão de Prestação de Contas Eleitorais (12633) 579 (0,01%)	579 (0,01%)

Observa-se, portanto, que a ocorrência da remessa necessária ainda se dá em larga escala, ocupando o terceiro lugar entre as classes processuais elencadas na justiça federal. A partir dos exemplos supracitados, conclui-se que a remessa necessária, conforme disposta no atual Código de Processo Civil, não atende

¹⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em Números 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>>. Acesso em: 4 de maio de 2024.

adequadamente às demandas brasileiras. Pelo contrário, a adoção de uma abordagem generalista, que desconsidera as particularidades dos casos, pode, em contrapartida, reforçar desigualdades. Os entes federados são dotados de mecanismos capazes de resguardar o interesse público, que não envolvem um instituto que impõe ao Poder Judiciário uma dupla análise das decisões contrárias a esses entes. Essa reanálise retarda a efetivação da sentença e afeta diretamente a concretização do interesse público em questão. Portanto, conforme demonstrado neste trabalho, a remessa necessária não cumpre de maneira justa o que justifica sua fundamentação: a proteção do interesse público.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, Adilson de Paulo de; DE CARLI, Ana Alice. **Os três papéis fundamentais da União**. Consultor Jurídico, 22 mar. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-22/os-tres-papeis-fundamentais-da-uniao/>. Acesso em: 4 out. 2023. Acesso em: 1 maio. 2024.

ALVES, Francisco Glauber Pessoa. **A remessa necessária e suas mudanças: Leis 10.259/2001 e 10.352/2001**. Revista da Escola Paulista da Magistratura, v. 3, nº 1, p. 131-152, janeiro/junho - 2002.

ANDRADE, Júnio Mendonça de; SANTOS, Karlos Kleiton dos; JESUS, Gustavo Santana de. **Formação do Federalismo Norte-Americano e do Federalismo Brasileiro**. Interfaces Científicas - Direito. Florianópolis, 2017, p. 29-36. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/3594>. Acesso em: 16 abr. 2024.

AZEVEDO, Luis Eduardo Bove de. **Revoluções em perspectiva: Estados Unidos, América Hispânica e Brasil entre o liberalismo e o federalismo (séculos XVIII e XIX)**. Revista Eletrônica História Em Reflexão. 2024, p. 170-188. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/rehr.v18i35.17044>. Acesso em: 16 abr. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 7 ed., São Paulo, Saraiva Educação S.A., 2018.

BOBBIO, Norberto. **Estado Governo Sociedade**. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. 3ª edição.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939. Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1939. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1608.htm. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.352, de 26 de dezembro de 2001. Altera dispositivos da Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10352-26-dezembro-2001-429473-exposicaodemotivos-150126-pl.html>. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 15 maio 2024

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jan. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm>. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (e dá outras providências).** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. Portal da Transparência. Órgãos: 42207. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/42207?ano=2024>>. Acesso em: 15 de maio de 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 1.108.542 - SC.** Relator: Min. Castro Meira. Data de Julgamento: 19.mai. 2009. Data de Publicação: 19 maio 2009. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200802742289&dt_publicacao=29/05/2009. Acesso em: 15 maio 2024.

BUZAID, Alfredo. **Da apelação “ex officio” no sistema do Código de Processo Civil.** São Paulo: Saraiva, 1951.

CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA. Câmara aprova projeto que institui o Programa de Integridade e Compliance na Administração Pública Municipal. Disponível em: <<https://www.camarasorocaba.sp.gov.br/newsitem.html?id=645bb2a44c67eeaebc9f47f7>>. Acesso em: 15 de maio de 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 34 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CASTRO, Iná Elias de. **Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional.** Revista território. 1997, p. 33-42. Disponível em: Acesso em: 19 abr. 2024.

CIANCI, Mirna. **Ensaio sobre o duplo grau de jurisdição obrigatório.** Revista de Informação Legislativa, p. 59, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em Números 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>>. Acesso em: 4 de maio de 2024.

COUTINHO, Adriano Athayde. **Remessa necessária sob o prisma do processo civil constitucional.** 2013. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual Civil)

– Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Vitória, 2013. Disponível em: https://sappg.ufes.br/tese_drupal/tese_6549_DissertaRemessaAdriano-BDUFES.pdf. Acesso em: 10 out. 2023.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. 1986.

DE MELO, Luciano Luiz Bandeira. **Prerrogativas processuais da Fazenda Pública à luz do princípio constitucional da isonomia**. Revista Jurídica da FAMINAS, v. 5, n. 1, 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/FI%C3%A1via%20Martina/Downloads/artigo.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERRAZ, Sergio. **Privilégios processuais da fazenda pública e princípio da isonomia: Procedural privileges of the Public Revenues Department and the isonomy principle**. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, v. 2, n. 4, p. 399-408, 2018. Disponível em: <https://www.rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/119/82>. Acesso em: 21 maio 2024.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

FILHO, José dos Santos Carvalho. PACTO FEDERATIVO: ASPECTOS ATUAIS. Revista da EMERJ, v. 4, n. 15, 2001.

GABARDO, Emerson. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social**. Revista de Informação Legislativa, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rinc/a/FXGmphCrQNsMzNJLLBTFvrK/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 15 maio 2024.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2005.

HORTA, Raul Machado. Constituições federais e pacto federativo. **Quinze anos de Constituição. Belo Horizonte: Del Rey**, p. 155-170, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Roraima. Cidades e Estados, 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rr/>>. Acesso em: 5 de maio de 2024

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Quase metade do PIB do país estava concentrado em 71 municípios em 2018. Agência de Notícias IBGE, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29729-quase-metade-do-pib-do-pais-estava-concentrado-em-71-municipios-em-2018#:~:text=Entre%20os%205%20munic%C3%ADpios%20de%20maior%20PIB%2C%2013%20eram%20n%C3%A3o,dois%20fluminenses%20e%20um%20mineiro.> Acesso em: 5 de abril de 2024

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Quase metade do PIB do país estava concentrado em 71 municípios em 2018. Agência de Notícias IBGE, 2020. Disponível em: <https://abrir.link/RcKaB>. Acesso em: 5 de abril de 2024

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).** Alagoas. Cidades e Estados, 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/al.html>>. Acesso em: 5 de abril de 2024

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).** Barcelos. Cidades e Estados, 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am/barcelos.html>>. Acesso em: 5 de abril de 2024

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).** Roraima. Cidades e Estados, 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rr/>>. Acesso em: 5 de maio de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).** Sergipe. Cidades e Estados, 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/se.html>>. Acesso em: 5 de abril de 2024

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).Altamira. Cidades e Estados, 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/altamira.html>>. Acesso em: 5 de abril de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).Nova Iguaçu. Cidades e Estados, 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/nova-iguacu.html>>. Acesso em: 5 de maio de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).Nova Iguaçu. Cidades e Estados, 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/nova-iguacu.html>>. Acesso em: 5 de maio de 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. 2 ed. Belo Horizonte: Forum, 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/FI%C3%A1via%20Martina/Downloads/LEWANDOWSKI.OFEDERALISMOMBRASEIRO.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2024.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios**. Economia e Sociedade, v. 31, p. 1-41, 2022.

MASCARENHAS, Caio Gama. **Inconstitucionalidade da dispensa econômica de remessa necessária do CPC**. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 19, n. 3, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/29158/27444>. Acesso em: 21 maio 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na constituição federal**. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2016.

OLIVEIRA FILHO, Roberto Gurgel de. FEDERALISMO NORTE-AMERICANO: MARCO INICIAL OU DESENVOLVIMENTO DE UM PENSAMENTO?. **Revista Jurídica da Toledo de Presidente Prudente - SP**, v. 14, n. 14, p. 185-198, 2009. Intertemas ISSN 1516-8158. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Intertemas_n.14.12.pdf. Acesso em: 18 abr. 2024.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Remessa necessária desnecessária**. Empório do Direito, 2017. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/remessa-necessaria-desnecessaria-por-weber-luiz-de-oliveira> Acesso em: 15 maio 2024

RAMMÊ, Rogério Santos. **O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI. Itajaí, 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em: 16 abr. 2024.

ROQUE, Nathaly Campitelli. **Remessa necessária**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/457/edicao-1/remessa-necessaria>>. Acesso em: 15 maio 2024.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **A ORIGEM DA DESIGUALDADE ENTRE OS HOMENS**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

SANTOS, Ronaldo Alencar dos; ANDRADE, Priscilla Lopes. **A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais**. Anais do XXI Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis, 2012. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/67393697/A_EVOLUCAO_HISTORICA_DO_FEDERALISMO_BRASILEIRO-libre.pdf?1621628760=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DA_EVOLUCAO_HISTORICA_DO_FEDERALIS

MO_BRAS.pdf&Expires=1713384671&Signature=JW05l2Z6Wp3HSIX2ePEqtYZBN8-UK6zp1SZwN0n9nXtmNfvGemTgN8xcbUNlfrDh7JmZqSmgeZumekuhjcz-71fIKRoOOofKZDxtTVIIQHxHQMDbMKGtF9NcuiywoEVMGVSl6B9V2F8ck0XxG-WKbMJDHZgEL66CWnfmHazof-UGCnhvJa7Q6QCVkd-7lyazjxSKOst48zEv6me6ZmlVknHikayysnliev4TtXAN8d7eJ1miC1G9JqVYTILo9nBS hpTPCraGFn-4f1Q4fAh-5l7AOrAqf6qHvtOAZQdwuTp~x~R5olVRFX9u3ErHrzQ1ISoDJVgLN0J6ds2RjQXagq A__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 17 abr. 2024.

SARMENTO, Daniel. **Interesses públicos vs. interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional**. In: _____. (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SCALABRIN, Felipe; SANTANNA, Gustavo. **Perfil da remessa necessária no novo Código de Processo Civil**. Revista da AJURIS, v. 42, n. 137, p. 303-320, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 936 p.

SOARES, Márcia. **Formas de Estado: federalismo**. Manuscrito. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: . Acesso em: 16 abr. 2024.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>. Acesso em: 19 abr. 2024.

TAVARES, Letícia Antunes. **A tendência contemporânea do federalismo no Brasil de acordo com o Supremo Tribunal Federal**. *Federalismo e Poder Judiciário*. Escola Paulista da Magistratura, 2019. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/10-federalismo.pdf?d=637006247774866622>. Acesso em: 18 abr. 2024.