

O legado de Campos Salles: História da Justiça Administrativa no federalismo da Primeira República

The legacy of Campos Salles: History of Administrative Justice in the federalism of the Brazilian First Republic

El legado de Campos Salles: Historia de la justicia administrativa en el federalismo de la Primera República brasileña

Recebido: 06/08/2020 | Revisado: 20/08/2020 | Aceito: 15/02/2021 | Publicado: 21/02/2021

Diego Henrique Damasceno Coelho

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1553-0958>

Universidade Federal Fluminense, Brasil

E-mail: diegocoelho.contato@gmail.com

Resumo

Sob as perspectivas da História da Administração Pública no Brasil, o presente trabalho tem por objetivo investigar as influências sobre a formação das molduras e estruturas judiciais e jurisdicionais administrativas na Primeira República (1889 - 1930). Para tanto, buscou-se recuperar e organizar fontes que relatam as contribuições do Presidente Campos Salles que, enquanto homem público, atuou de forma direta na criação da Justiça Federal e contribuiu para alicerçar a República e o Federalismo, por meio da inserção de princípios, institutos, como também construtos políticos, sociais e filosóficos, no ordenamento jurídico-administrativo do pátrio. Assim, a biografia levantada tenta esquadrihar, mediante revisão literária qualitativa, o legado de Campos Salles, na construção da identidade republicana brasileira, empregando um enfoque interdisciplinar nas áreas de História, Direito, Sociologia, Ciências Políticas e da Justiça Administrativa. Os resultados alcançados permitiram comprovar que os esforços realizados por Campos Salles contribuíram para o fortalecimento do Judiciário à luz da Democracia e ampliou a capacidade do Estado para suportar as demandas administrativas em um modelo republicano-federativo. A partir de então foi possível concluir que a adoção do Federalismo permitiu a implantação de muitos mecanismos administrativos, progressivamente inseridos nas esferas de governo, dentre eles a criação da Justiça Federal, bastante esmiuçada durante os estudos, e sem a qual, provavelmente a edificação de uma República Federativa teria apresentado maiores desafios.

Palavras-chave: Campos Salles; História do direito; Justiça Federal; Federalismo; Primeira república.

Abstract

From the perspective of the History of Public Administration in Brazil, the present work aims to investigate the influences on the formation of judicial and administrative jurisdictional frames and structures in the First Republic (1889 - 1930). To this end, the research intended to recover and organize sources that report the contributions of the former President Campos Salles, who, as a public man, acted directly in the creation of Federal Justice and contributed to support the Republic and Federalism, through the insertion of principles, institutes, as well as political, social and philosophical structures, in the legal-administrative order of the country. Thus, the biography raised tries to search, through qualitative literary review, the legacy of Campos Salles, in the construction of the Brazilian republican identity, using an interdisciplinary approach in the areas of History, Law, Sociology, Political Sciences and Administrative Justice. The results achieved showed that the efforts made by Campos Salles contributed to the strengthening of the Judiciary in the light of Democracy and expanded the State's capacity to support administrative demands in a republican-federative model. From then on it was possible to conclude that the adoption of Federalism allowed the implantation of many administrative mechanisms, progressively inserted in the spheres of government, among them the creation of Federal Justice, very detailed during the studies, and without which, probably the maintenance of a Federative Republic would have presented deepest challenges.

Keywords: Campos Salles; History of law; Federal Justice; Federalism; First republic.

Resumen

Desde la perspectiva de la Historia de la Administración Pública en Brasil, el presente trabajo tiene como objetivo investigar las influencias en la formación de marcos y estructuras jurisdiccionales judiciales y administrativas en la Primera República (1889-1930). Para ello, la investigación tuvo como objetivo recuperar y organizar fuentes que den cuenta de los aportes del expresidente Campos Salles, quien, como hombre público, actuó directamente en la creación de la Justicia Federal y contribuyó a apoyar a la República y al Federalismo, a través de la inserción de principios,

institutos, así como estructuras políticas, sociales y filosóficas, en el orden jurídico-administrativo del país. Así, la biografía planteada intenta buscar, a través de la revisión literaria cualitativa, el legado de Campos Salles, en la construcción de la identidad republicana brasileña, utilizando un enfoque interdisciplinario en las áreas de Historia, Derecho, Sociología, Política. Ciencias y Justicia Administrativa. Los resultados obtenidos mostraron que los esfuerzos realizados por Campos Salles contribuyeron al fortalecimiento del Poder Judicial a la luz de la Democracia y ampliaron la capacidad del Estado para apoyar las demandas administrativas en un modelo republicano-federativo. A partir de entonces se pudo concluir que la adopción del federalismo permitió la implantación de muchos mecanismos administrativos, insertados progresivamente en los ámbitos de gobierno, entre ellos la creación de la Justicia Federal, muy detallada durante los estudios, y sin la cual, probablemente el mantenimiento de una República Federativa habría presentado más desafíos.

Palabras clave: Campos Salles; Historia del derecho; Justicia Federal; Federalismo; Primera república brasileña.

1. Introdução

As modificações na forma de administrar, o fortalecimento das identidades nacionais, a prosperidade industrial e a necessidade da população por maior mobilidade social são exemplos de uma constelação muito maior e diversa, esta que levou várias regiões do planeta, ainda conhecido pelas alcunhas de colônias, territórios, principados, reinos e impérios, dentre outros, a romperem com o Antigo Regime, fundando países (ou nações) e substituindo o modelo Monárquico de Administração, por outros (Democracia, Parlamentarismo), onde os ex-súditos, seriam então cidadãos.

No Brasil o golpe de Estado de 15 de novembro de 1889¹, rompeu com a Monarquia e instituiu nova estrutura administrativa, capitaneada pelas mitológicas figuras de Marechal Deodoro da Fonseca como presidente da república e chefe do Governo Provisório; Marechal Floriano Peixoto como vice-presidente; Benjamin Constant Botelho de Magalhães, Quintino Bocaiuva, Rui Barbosa, Campos Salles, Aristides Lobo, Demétrio Ribeiro e o almirante Eduardo Wandenkolk, como os ministros do primeiro escalão do governo, fez surgir a necessidade de implementação da lógica político-administrativa de República (Fausto, 2011,p. 241-258)

Essa carência de paradigma na moldura jurídica nacional, ensejou o transplante de modelos já criados e praticados em outros países de matriz republicana ou federalista, exigindo também adequações legislativas para positivar o novo Estado de Direito. Neste contexto de transição, as produções administrativas dos patronos da República, convertidas em termos legislados, norteou o comportamento dos agentes públicos até promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.

Dentre os intelectuais da época, Campos Salles, enquanto homem público, agente político e jurista, esteve na vanguarda dos acontecimentos principais deste período e em muito contribuiu para a formatação de aplicação Direito à luz da jurisdição constitucional. A instituição do Poder Judiciário como poder político da República e a criação da Justiça Federal, através do Decreto nº 848 de 11 de outubro de 1890, dada a tese dualista da jurisdição republicana (Velloso, 1995, p. 7).

Logo, o presente trabalho tem como problema de pesquisa a estruturação e o fortalecimento do Poder Judiciário na Primeira República, a partir do contexto republicano-federativo que ensejou a criação da Justiça Federal, impulsionada pelas perspectivas de Campos Salles, sob a ótica de responsabilização do Estado na então início do sistema democrático no Brasil. Para tanto, a pesquisa objetiva, sob as perspectivas da História da Administração Pública no Brasil, investigar as influências sobre a formação das molduras e estruturas judiciais e jurisdicionais administrativas na Primeira República (1889 - 1930).

Ao final, pretende-se compreender e comprovar que a adoção do Federalismo permitiu a implantação de muitos mecanismos administrativos, progressivamente inseridos nas esferas de governo, dentre eles a criação da Justiça Federal, provavelmente a edificação de uma República Federativa teria apresentado maiores desafios.

¹ A República nasceu no colo do golpe militar. Os militares de Deodoro não pretendiam claramente a derrubada do Imperador. A evolução da sociedade, o acesso à informação e as circunstâncias políticas fizeram com que os republicanos pugnassem pela revolução, ou pressionassem o Imperador por maior poder de deliberação nos assuntos de Estado. O resultado foi a queda da Monarquia.

2. Metodologia

A narrativa do presente estudo é resultado de um esquadrihado e organizado levantamento de informações, conteúdos e da investigação sistêmica (Castro, 2009) quanto às influências de Campos Salles na formação do pensamento jurídico brasileiro, em referência à Justiça Federal e à jurisdição administrativas. Por meio do método de revisão literária qualitativa (Goertz; Mahoney, 2012), a presente pesquisa foi preparada e desenvolvida realizando a inclusão e a exclusão de informações, com a utilização de critérios de seleção que mantivessem íntimo diálogo com o recorte temático em análise (Epstein; King, 2003). A partir de então foi possível recuperar informações que permitiram compreender os contextos, princípios, institutos, como também os construtos políticos, sociais e filosóficos, no ordenamento jurídico-administrativo na Primeira República, compreendendo o marco temporal do período da Primeira República, entre 1889 a 1930.

À luz do Direito e da História da Administração Pública no Brasil, a pesquisa também se vale da metodologia qualitativa para mapear e descrever (Castro, 2009) os fatores políticos, econômicos, sociais e jurídicos de maior influência, contemplando uma percepção pluralista e interdisciplinar (Lamy, 2011) nas áreas de História, Direito, Sociologia, Ciências Políticas e da Justiça Administrativa, quanto ao legado de Campos Salles, na construção da identidade republicana brasileira para a jurisdição administrativa no país.

3. Campos Salles: Início da Vida Pública

Manoel Ferraz de Campos Salles obteve sua graduação em 1863, pela Faculdade de Direito de São Paulo, na era de ouro do liberalismo. O início de sua carreira profissional como advogado e a vida na política se iniciam em fases muito próximas, sendo eleito em 1867 para uma cadeira na Assembleia Provincial de São Paulo e logo depois, participado da criação do Partido Liberal a partir de 1870, até culminar na criação do Partido Republicano Paulista - PRP, em 1873, retratando o seu histórico posicionamento republicano na política (Menezes, 1974, p. 35), quando ele mesmo comenta o transcorrer histórico do Brasil no seu livro “Da propaganda à presidência”. Assim, vejamos:

Uma revolução popular elevou D. Pedro II ao trono brasileiro antes da época natural da sucessão; uma revolução parlamentar deu-lhe a investidura plena dos poderes majestáticos antes do tempo prefixado para a capacidade política e, finalmente uma revolução republicana o derrubou do trono, banindo do Brasil a monarquia. (Salles, 1983, p. 29).

Após o esfacelamento da Monarquia e a consequente Proclamação da República, Campos Salles exerceu o cargo de Ministro da Justiça durante o Governo Provisório de Deodoro da Fonseca, no biênio 1889 a 1891, quando neste mesmo ano de 1891, atuou como Senador até sua renúncia em 1896, para concorrer ao cargo de presidente do Estado de São Paulo (Ribas, 1983, p. 59). Aliás, a sua atuação na política fortaleceu a sua imagem pública e avalizou a sua vitória como Presidente da República, cujo governo marcado pela popularidade no início da gestão, foi se diluindo conforme transcorria a sua administração, marcada pelo controle estrito da moeda, pela deflação e pela procura do equilíbrio orçamentário do Estado.

As contribuições de base administrativista encabeçadas por Campos Salles durante a formatação do Brasil como Estado Oligárquico-Republicano, fortemente inspirado no presidencialismo federativo norte-americano, apresentam características marcantes. Dentre elas, é importante citar a chamada (I)Política dos Governadores² (ou política do café com

² A implantação da historicamente conhecida “Política dos Governadores”; foi um mero arranjo institucional, isento de emenda constitucional, que garantiu a Campos Salles o controle de uma base governista em maioria na Câmara, através da comissão de validação de diploma. Esta passou a ser presidida pelo Presidente da Câmara cujo mandato estava por findar-se, sem garantias de reeleição. Com essa articulação, a representação popular foi mitigada. Contudo, manteve três décadas de estabilidade política, às custas de situações estaduais abusivas, apenas por apoiarem um governo federal que, em contrapartida, não regravou o plano estadual;

leite) (II) a política econômica e financeira liberal conhecida como *Funding Loan*³, contrariando a classe política dominante, (III) a promoção da instituição do casamento civil, (IV) a elaboração de um Código Civil na República, (V) a revogação do Código Criminal do Império de 1830, substituindo-o pelo Código Penal da República, através do decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890, (VI) a autoria de texto substitutivo de pena do projeto de lei de anistia aos revoltosos na Revolução Federalista no sul do país que aprovada, recebeu o nome de Campos Sales, (VII) participação na autoria de vários artigos da Constituição Republicana de 1891⁴, junto a Prudente de Moraes e Ruy Barbosa e (VII) a criação da Justiça Federal, seguindo o modelo dualista, em 1890 (Fausto, 2011; Menezes, 1974)

Durante a sua vida política, Campos Salles buscou tentar controlar os jogos de poder entre as facções oligárquicas regionais, equilibrar a economia, fundamentar a República e organizar a Federação, mantendo posturas autoritárias, as quais eram justificadas como necessárias para manter a governabilidade, durante a fase de transição da forma de governo (da Monarquia para a Democracia) e a necessidade premente de institutos dotados de poder normativo para consolidar uma base governista segura, enquanto acompanhava atentamente a ascensão da classe burguesa, o avanço das relações capitalistas nas cidades e no campo e a transformação da imprensa jornalística como empresa capitalista (Sodré, 1966, p. 317).

4. A República e a Federação: Um novo Brasil

A adoção do modelo republicano, em 1889 representa a antítese à monarquia, como a forma de governo em que não há rei, mas sim o presidente (república presidencialista). Nicolau Maquiavel (2011, p. 27) distinguiu os estados do mundo exclusivamente em repúblicas e principados. Na doutrina de Rousseau (2007, p. 32), o critério crucial de um governo republicano é sua legitimidade dada pela submissão às normas produzidas pelo próprio povo.

Com o estabelecimento dos conceitos complementares do positivismo de Comte⁵, dado pelo cientificismo das normas e a laicização do Estado (Comte, 1978, p. 26), e da democracia representativa liberal (Locke, 1973, p. 101), onde o povo participa da vida política por meio do processo representativo, ou seja, por meio da escolha de representantes, os elementos democráticos destacam-se do conceito de república, ficando limitados à abolição da monarquia e ao alinhamento da comunidade pelo bem comum, durante a Primeira República. O positivismo e o liberalismo já eram correntes aplicadas no Brasil, durante os anos que antecederam a queda do Império, principalmente no que se refere às emendas à Constituição Imperial de 1824 e as leis infraconstitucionais. Neste sentido, comenta Barroso:

O advento do Estado liberal, a consolidação dos ideais constitucionais em textos escritos e o êxito do movimento de codificação simbolizaram a vitória do direito natural, o seu apogeu. Paradoxalmente, representaram, também, a sua superação histórica. No início do século XIX, os direitos naturais, cultivados e desenvolvidos ao longo de mais de dois milênios, haviam se incorporado de forma generalizada aos ordenamentos positivos. Já não traziam a revolução, mas a conservação. Considerado metafísico e anti-científico, o direito natural é empurrado para a margem da história pela onipotência positivista do século XIX. (Barroso, 2006, p. 21).

O federalismo, em teoria, foi estabelecido como o princípio constitucional moderno, de Montesquieu, o qual enxergava uma forma de separação de poderes que reduziria o poder central absolutista, além da separação entre legislativo,

³ Segundo Boris Fausto (2011, p. 147), O primeiro *funding loan* foi uma medida econômica tomada por Campos Sales e seu Ministro da Fazenda, Joaquim Murtinho, em 1898. Sales fez uma viagem para a Europa, a fim de estabelecer conversações com os bancos credores e tentar negociar uma saída para a questão da dívida interna causada pela política do encilhamento, além de negociar com a casa Rothschild nos Estados Unidos da América. Teve uma série divergência com o ministro da Fazenda Rui Barbosa, a partir da expedição do Decreto de 17 de janeiro de 1890 que criava um sistema emissor que se baseava em lastreamento por apólices da dívida pública.

⁴ A elaboração da constituição brasileira de 1891 iniciou-se em 1889 com fortes inspirações na Constituição da República Argentina, na Constituição dos Estados Unidos da América e na Constituição Federal da Suíça. Após um ano de negociações, a sua promulgação ocorreu em 24 de fevereiro de 1891. Descentralizadora dos poderes, dando grande autonomia aos municípios e às antigas províncias, que passaram a ser chamadas de "estados", cujos chefes do Poder Executivo eram os "presidentes de estado", também consagrando tripartição de poderes, esta Constituição perdurou durante toda a República Velha e sofreu apenas uma alteração em 1926.

⁵ Auguste Comte, em seu Curso de filosofia positiva (seis volumes escritos entre 1830 e 1842), desenvolveu a denominada lei dos três estados, segundo a qual o conhecimento humano havia atravessado três estágios históricos: o teológico, o metafísico e ingressara no estágio positivo ou científico.

executivo e judiciário (Thieme, 2007, p.16). Este modelo se tornou, neste período da história, um dos elementos essenciais da estruturação constitucional de países como os Estados Unidos, o Canadá, a Alemanha, a França e a Austrália.

Uma das concepções mais importantes do federalismo para a formação dos estados republicanos da época foram os "Documentos Federalistas", de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, publicados entre 1787 e 1788, figurando até o presente não apenas como um dos mais importantes e primeiros comentários sistemáticos da Constituição⁶ dos Estados Unidos da América - EUA, mas também como a base da filosofia política federalista. Nesta obra, os autores atualizaram e os conceitos já formulados por Maquiavel (com base na República Florentina) e por Montesquieu e Rousseau (com base em pequenos Estados europeus), adaptando à realidade dos Estados Unidos da América e apresentando: (I) a utilização do federalismo em contraposição ao confederalismo; (II) questionamentos sobre a natureza humana, a separação dos poderes e a constituição mista do governo; e, (III) a república, como forma de governo forte e capaz de controlar os abusos de facções, resultando em; (IV) modelos reformulados acerca de Constituição, República e Federação, com viés adaptado para países de grandes extensões territoriais. Nesse sentido:

Os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são: primeiro, a delegação do governo, nesta última, a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, o maior número de cidadãos e a maior extensão do país que a última pode abranger⁷. (Madison, 1787, p.1, art. 10, *tradução nossa*).

Os federalistas brasileiros da Primeira República, transplantando o modelo estadunidense, propõem estender o governo federal tanto quanto possível, pois em um território grande há mais variedade de interesses, que impedem o domínio unilateral de uma ou algumas "facções" oligárquicas regionais. Eles rejeitam a democracia direta e trazem consigo a transformação das Províncias em Estados-membros, num país com a população interiorana ainda predominantemente sustentada por suas atividades agrícolas ou pecuárias, as quais também se apresentam como os sustentáculos da economia nacional da época, numa fase onde a industrialização ainda compunha longínquo horizonte. O poder político era tradicionalmente concentrado no entorno de elites regionais ligadas ao setor agrícola.

Por outro lado, propõem um modelo representativo, já que os representantes do povo estão menos sujeitos a seus próprios interesses particulares. A ideia é que as pessoas mereciam governantes capazes de selecionar a forma de agir mais sensata e de perceber os verdadeiros interesses do povo, divorciado de suas paixões pessoais. Já no cenário regional, o federalismo servia como forma de aumento do poder local, por consequente expansão da autonomia de cada ente - um anseio antigo das políticas nativas. Nas palavras de Fernando Abrucio (1998, p. 33)

[...] era na questão da autonomia política que todas as províncias, sem exceção, se uniram em prol do projeto federalista, porque só neste aspecto poderia haver uma "equalização" dos benefícios a todas as unidades da federação. Autonomia política significava acabar com o controle que o Poder Central tinha sobre as eleições locais e, sobretudo, garantir a eletividade dos antigos presidentes de província, transformados em governadores de estado.

No entanto, equilibrar os interesses requeria uma autoridade central forte. Neste momento da história política e administrativa, Campos Salles auxiliou na produção legislativa sob o escopo de evitar a desunião, dando poderes aos entes da Federação, mas preservando a supremacia federal em assuntos importantes, tais como a capacidade de decidir,

⁶ Segundo os trabalhos de Lupu (1998, p. 403), os juízes federais, ao interpretar a Constituição, frequentemente usam os Documentos Federalistas como um relato contemporâneo das intenções dos autores e ratificadores. Os estudos de Pierson (1924, p. 728-735) apontam que eles foram aplicados em questões que vão desde o poder do governo federal em relações exteriores (em *Hines versus Davidowitz*) até a validade de leis *ex post facto* (na decisão de 1798 *Calder v. Bull*, aparentemente a primeira decisão de mencionar o federalista). Afirma Chernow (2004, p. 260) que em 2000, o Federalista havia sido cotado 291 vezes em decisões da Suprema Corte.

⁷ Do original, em inglês: *The two great points of difference between a democracy and a republic are: first, the delegation of the government, in the latter, to a small number of citizens elected by the rest; secondly, the greater number of citizens, and greater sphere of country, over which the latter may be extended.*

independentemente, sobre a estruturação de relações diplomáticas, gestão das forças armadas, tributação, bem como a política de comércio exterior e o seu financiamento (Ribas, 1983).

A unidade de política pela visão externa serviu como um dissuasor militar e aparenta estabilidade, garantindo forte posição de barganha nos acordos comerciais com países terceiros, além do reconhecimento internacional da soberania do novo governo republicano no Brasil. Em casa, uma alocação clara de competências e instrumentos para a gestão pacífica de conflitos leva a menos perdas por atrito. Em suma: a capacidade de agir foi estabelecida, em particular por um Executivo forte concentrado na forma de presidente, mas permitindo a descentralização administrativa⁸ em núcleos regionais.

Esse desejo por um sistema mais equânime e cuja essência permitiria certa mobilidade social, através da evolução pessoal e profissional através dos próprios méritos faz parte do caráter republicano de Campos Salles, tal como pode ser observado em seu Manifesto Eleitoral que, segundo Menezes (1974, p. 141), foi redigido nos seguintes termos:

Não conheço senão uma família em que o direito de nascimento nada é, em que o direito de conquista é tudo, em que o homem é julgado por suas próprias ações e não pelas de seus pais, em que cada um faz o seu próprio nome em vez de recebê-lo já feito. Esta família é o Partido Republicano; e a ela pertenço, vivo no seu ceio, aí tenho lutado, aí tenho sofrido, aí morrerei!

A luta pelo poder é a órbita capaz de assegurar que a liberdade e a ordem institucional permaneçam garantidas. O modelo federalista é essencialmente, se não exclusivamente, voltado para a ação. Considerações políticas e republicanas funcionais andam de mãos dadas e consolidam os Três Poderes.

4.1 O poder Judiciário nos Estados Unidos do Brasil

Após a Proclamação da República, a forma de organização do Poder Judiciário sob a égide republicana foi assaz discutida, pois apesar do modelo dúplice ser o mais compatível, as oligarquias monarquistas defendiam a organização única. Ruy Barbosa e Campos Salles recorreram, então, ao Direito dos Estados Unidos, para fundamentar a discussão pela via normativa. Logo, encontraram na obra de Hamilton, Madison e Jay, “O Federalista”, de 1788, a teoria dos Freios e Contrapesos (*checks and balances*), cuja protuberância do poder Judiciário era reconhecidamente destacada (Madison, Hamilton & Jay, 1993, p.137).

Então, Ruy Barbosa e Campos Salles importaram a teoria dos Freios e Contrapesos para o ordenamento jurídico brasileiro, e a fizeram inserir tanto no texto Constitucional de 1891, quanto nas demais legislações republicanas para garantir que os agentes públicos dos Legislativos (Câmara dos Deputados e Senado), do Executivo (Presidente da República/de Província) e do Judiciário (Tribunal Federal/Estaduais), exercessem suas funções de modo institucionalmente projetado, evitando que seus interesses pessoais estivessem vinculados ao exercício dos direitos constitucionais de seus cargos.

O senso comum da conjuntura social da época, apontava para a perspectiva de que todos, naturalmente, lutam pelo poder e que este deve: (I) organizar seus interesses de poder diametralmente opostos, de tal maneira que mutuamente se neutralizem e (II) construir as instituições de tal forma que elas sejam igualmente fortes. Assim, os controles mútuos e o poder dos corpos constitucionais de um Estado passariam a produzir um sistema de equilíbrio parcial que promova o sucesso do todo, em caráter contínuo, impessoal, organizado e não vinculado à pessoa do agente, de modo a coibir abusos, autoritarismos e ineficiências na Administração Pública (Menezes, 1974), fatos estes capazes de gerar ainda mais instabilidade dentro de um governo recentemente instaurado e ainda carente de uma confiança popular imprescindível para a sua legitimação no plano social interno.

⁸ Bandeira de Mello assim distingue descentralização de desconcentração. “[...] a atividade administrativa é descentralizada quando é exercida, em uma das formas mencionadas por pessoa ou pessoas distintas do Estado”. Todavia, “O fenômeno da distribuição interna de plexos de competências, agrupadas em unidades individualizadas, denomina-se desconcentração” (Mello, 1999, p. 124-125).

Como antítese ao Poder Moderador, a necessidade de criação de uma Justiça que fiscalizasse os atos praticados pela Administração Federal, enquanto poder Executivo ou Legislativo, bem como evitasse excessos ou posturas ditatoriais, era premente. Ademais, a proteção à Constituição Republicana deveria ser fortalecida, principalmente caso alguma das casas Legislativas aprovasse dispositivo legal manifestamente contrário às previsões constitucionais, tanto na esfera federal quanto nas assembleias e governadorias estaduais, cabendo ao Judiciário exercer controle de constitucionalidade dos tempos hodiernos.

Assim, teve início a discussão sobre a possível implantação de um tribunal de Justiça Administrativa, cuja competência seria a de rever os atos da Administração e a guarda da Constituição, precipuamente, além de outras atribuições. O pensamento francês influenciou em muito criação da Jurisdição Administrativa no Brasil. A exemplo, Pradier-Fodéré (2010, p. 675, *tradução nossa*) leciona:

A Justiça Administrativa deve dar precedência, quando necessário, à justiça e ao interesse do Estado, que é o interesse de todos, às disposições inflexíveis e mais próximas da legislação positiva., pois importa ao interesse público que a ação administrativa não seja interrompida em sua marcha, o que poderia acontecer se o judiciário, cujo caráter é a independência, for autorizado a manter a espada e o equilíbrio suspensos na cabeça do governo, para citá-la todos os dias ao seu leme e quebrá-lo na viseira.⁹

Seguindo a teoria francesa do Contencioso Administrativo, o Visconde do Uruguai (2002, p. 78) também justificava a necessidade de criação de um Tribunal Federal, conforme a citação a seguir:

O Contencioso administrativo nasce da mesma natureza das coisas, uma vez que a Constituição estabelece e se baseia na divisão de Poderes. Porquanto o contencioso administrativo nasce necessariamente das consequências, resultados e interpretação dos atos administrativos. A Administração não deixa de administrar ainda mesmo quando resolve sobre matérias contenciosas administrativas. Os atos de jurisdição que então exerce, são o complemento da ação administrativa. Assim para não se cair na confusão e na anarquia é indispensável que os atos administrativos, isto é, que os atos que emanam da autoridade administrativa sobre assuntos administrativos, não fiquem por modo algum, dependentes de outro poder.

Nesse momento da História da Administração Pública no Brasil, o novo governo republicano também buscava sedimentar o novo regime e para isso precisava realizar uma agenda que compreendia: (I) confeccionar e aprovar um projeto constitucional para o país; (II) adequar o organismo de Justiça aos novos princípios insculpidos na Magna Carta; (III) garantir a participação e a provação por parte da população, para haver legitimidade dos novos dispositivos legais e (IV) convocar uma Assembleia Constituinte. Konrad Hesse (1991, p. 6) comenta a respeito da produção constitucional o seguinte:

Em síntese, pode-se afirmar: a Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. Ela não pode ser separada da realidade concreta de seu tempo. A pretensão de eficácia da Constituição somente pode ser realizada se se levar em conta essa realidade. A Constituição jurídica não configura apenas a expressão de uma dada realidade. Graças ao elemento normativo, ela ordena e conforma a realidade política e social. As possibilidades, mas também os limites da força normativa da Constituição resultam da correlação entre ser (*Sein*) e dever ser (*Sollen*). (1991, p.6)

Para Campos Sales, o governo revolucionário deveria manter a postura ditatorial, outorgando a nova Constituição via decreto. Utilizando a imprensa e a propaganda, acessórios básicos da sua vida pública, Campos Salles empregava o pseudônimo de “Hamilton”, tal como o seu inspirador estadunidense, propugnando que o governo autoritário era meramente fruto do período de transição sociopolítica e, assim sendo, a legalidade surgiria após o emprego de força visando a estabilidade. Contudo, sem respaldo, a tese de Campos Salles foi sub-rogada e a Assembleia Nacional Constituinte foi convocada em 1890.

⁹ Do original, em francês: *La Justice Administrative doit faire prévaloir au besoin l'équité et l'intérêt de l'Etat, qui' est l'intérêt de tous, sur les dispositions inflexibles et plus étroites de la législation positive, il importe a l'intérêt public que l'action administrative ne soit point arrêtée dans sa marche, ce qui pourrait arriver si l'on accordait au corps judiciaire, dont le caractère est l'indépendance le droit de tenir le glaive et la balance suspendus sur la tête du gouvernement, de le citer chaque jour a sa barre, et de lui rompre en visière.*

O Governo Provisório, então, determinou fosse instituída a “Comissão dos Cinco”, cuja responsabilidade seria a de redigir o anteprojeto da Constituição Republicana, cujos principais pensadores foram Joaquim Saldanha Marinho (Presidente), Américo Brasiliense de Almeida Mello (Vice-Presidente), Francisco Rangel Pestana, José Antônio Pereira de Magalhães Castro e Antônio Luiz dos Santos Werneck (Bonavides, Andrade, 2002, p.213). Os detalhes da redação legal ficaram a cargo de Ruy Barbosa.

A vitória de Campos Salles, então Ministro da Justiça, refere-se à tese de que deveria haver a Justiça Federal e as Justiças Estaduais. Junto a Ruy Barbosa e ao Visconde do Uruguai, também partidários do sistema Judicial dualista¹⁰, foi possível traçar os contornos do novo sistema Judiciário no país, através do Decreto nº 848/1890, que criou a Justiça Federal e também fortaleceu suas garantias funcionais, mediante inserção de sua previsão também na Constituição de 1891 (Ribas, 1983).

5. Conceitos Políticos e Jurídicos da Justiça Federal: Decreto nº 848/1890 e a Constituição de 1891

O Decreto nº 1 da República¹¹ instituiu a Federação, esta que por sua natureza já possui como princípio geracional a dualidade da Jurisdição. Logo, a Justiça Federal nasceu junto com a República Federativa. Entretanto, somente com a publicação do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890 ocorreu a criação de direito da Justiça Federal.

Posteriormente reconfirmada na Lei Básica de 1891, sendo composta pelo Supremo Tribunal Federal¹² e por Juízes de Secção¹³, um para cada estado, em caráter vitalício, resguardada a garantia do Congresso de criar mais cargos de juiz e instalar tribunais, conforme julgasse adequado. Também estavam previstos os juízes federais substitutos, com mandatos de seis anos, igualmente nomeados pelo Presidente da República. Sobre a nomeação aos cargos de juiz, asseverava João Barbalho (1902, p. 192-193):

Se a nomeação dos juízes não devesse caber ao presidente da República, a quem conviria atribuí-la? Ao povo? A escolha dos magistrados por votação popular tem gravíssimos inconvenientes. Reduz a nomeação deles afinal a mero negócio de partido. Os candidatos não serão preferidos pelo fato de seu mérito e aptidão profissional. As agremiações partidárias quererão ter na judicatura homens seus e na eleição dos juízes será para isso que principalmente hão de olhar. Os magistrados assim escolhidos trarão compromissos incompatíveis com a isenção e independência que sua função requer. Serão juízes políticos, farão justiça parcial, partidária, a negociação da justiça. Os candidatos à judicatura começarão por fazer um pacto de submissão a um partido. A independência do juiz porém é medida de interesse público, sobre ela não cabe transação, não é estabelecida para que ele a renuncie e voluntariamente aceite uma posição que dela é antípoda. Essa independência é uma garantia de ordem política. É condição basilar de um regime de governo livre. E um método de compor desse feitio o pessoal da magistratura 'contraditório com o fim da instituição. (1902, p.192-193).

Campos Salles (1890, p. 2) definiu o novo sistema judicial nos seguintes termos:

O organismo judiciário no sistema federativo, sistema que repousa essencialmente sobre a existência de duas soberanias na tríplice esfera do poder público, exige para o seu regular funcionamento uma demarcação clara e positiva, traçando os limites entre a jurisdição federal e a dos Estados, de tal sorte que o domínio legítimo de cada uma destas soberanias seja rigorosamente mantido e reciprocamente respeitado (1890, p. 2).

¹⁰ Os debates entre as correntes unitaristas e dualistas, pautavam pela pretensão de haver apenas uma justiça, com toda a magistratura “federal”, segundo o mesmo modelo do Império. Os unitaristas foram derrotados e a magistratura acostumada com a configuração monárquica, não conseguiu manter-se única em todo o país foi derrotada e criou-se a função de fiscalizar a justiça dos estados, cujo escopo era coibir abusos de autonomias políticas provinciais e estaduais concomitante à não observância da Constituição e Leis Federais.

¹¹ Art. 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a 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

¹² Segundo Rodrigues (1991), o Supremo Tribunal Federal funcionava como órgão de 2º instância da Justiça Federal, organizada em cada Estado da Federação, conforme o art. 59, II, da Constituição de 1891 e possuía como atribuições a função de árbitro na segurança do unitarismo administrativo no Brasil através do desconhecimento de qualquer legislação estadual contraditória aos preceitos insculpidos na Constituição da República e nas Leis Federais.

¹³ Os juízes seccionais eram nomeados pelo Presidente da República, sem previsão de concurso público.

O Decreto nº 848 (Brasil, 1890), dentre outras atribuições, também definiu: (I) as competências em razão do território – artigo 16¹⁴; (II) os ritos a serem utilizados nos processos e recursos, (III) os prazos para tratamento do réu; (IV) previsão quanto ao processamento de agente público; (V) salários de juízes e servidores; (VI) o procedimento de Habeas Corpus e (VII) o Ministério Público Federal. Neste horizonte, ilustram as palavras de Campos Salles 1890, p. 7):

O ministério público, instituição necessária em toda a organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça, está representado nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do Procurador Geral da República, vêm os procuradores seccionais, isto é, um em cada Estado. (1890, p.7)

A Constituição de 1891¹⁵ (Brasil, 1891) concentrou-se a jurisdição nas mãos do Poder Judiciário, extinguindo o contencioso administrativo e o Conselho de Estado, bem como expandiu a abrangência estrutural da Justiça Federal, fazendo previsão aos Tribunais Federais, os quais não foram efetivamente instalados, mesmo havendo insistência (vontade política) para tanto, conforme instituiu o Decreto n. 4.381, de 5 de dezembro de 1921 (Brasil, 1921), que em seu art. 22 previa a criação de três tribunais.

Outro construto legal complementar é a Lei nº 221, de 20 de novembro de 1894 (Brasil, 1894), cujas funções, dentre outras, eram a de criar os Juris Federais, com competência para o julgamento de matéria penal. A primeira Constituição Republicana seguia formulação semelhante à da atual no que tange à delimitação da competência da Justiça Federal, especificando-a casuisticamente, bem como delineando a separação de Poderes, conforme o modelo francês¹⁶. O restante, por exclusão, competiria à Justiça Estadual.

Conforme é possível extrair e sintetizar, a partir da leitura das leis em vigor na Primeira República (Brasil, 1890; Brasil, 1891, Brasil, 1894, Brasil, 1921), a Justiça Federal, portanto, tornou-se responsável por processar e julgar: (I) as causas nas quais alguma das partes fundasse a ação ou a defesa em disposição da Constituição Federal; (II) todas as causas propostas contra a União ou Fazenda Nacional, fundadas em disposições da Constituição, leis ou regulamentos do Poder Executivo, ou em contratos celebrados com o mesmo governo; (III) causas provenientes de compensações, reivindicações, indenização de prejuízos ou quaisquer outras, propostas pelo governo da União contra particulares ou vice-versa; (IV) os litígios entre um Estado e cidadãos, ou entre cidadãos estrangeiros e cidadãos brasileiros; (V) a ação movida por estrangeiros e fundada quer em contratos com o governo da União, quer em convenções ou quer em tratados da União com outras nações; (VI) as questões de direito marítimo e navegação, tanto no oceano como nos rios e lagos do país; (VII) as questões de direito criminal ou civil internacional; (VIII) os crimes políticos.

Os registros da primeira instância¹⁷ do Supremo Tribunal Federal foram recuperados com o projeto “Organização do Acervo Arquivístico da Seção Judiciária do Rio de Janeiro: período 1890-1937” e estão apresentados na obra “Autos da memória: a história brasileira no arquivo da Justiça Federal”. O estudo ocorreu através de uma parceria entre o Tribunal Regional Federal da 2ª Região e a Universidade Federal Fluminense – UFF, de modo que espécies de demandas estão apresentadas no gráfico abaixo:

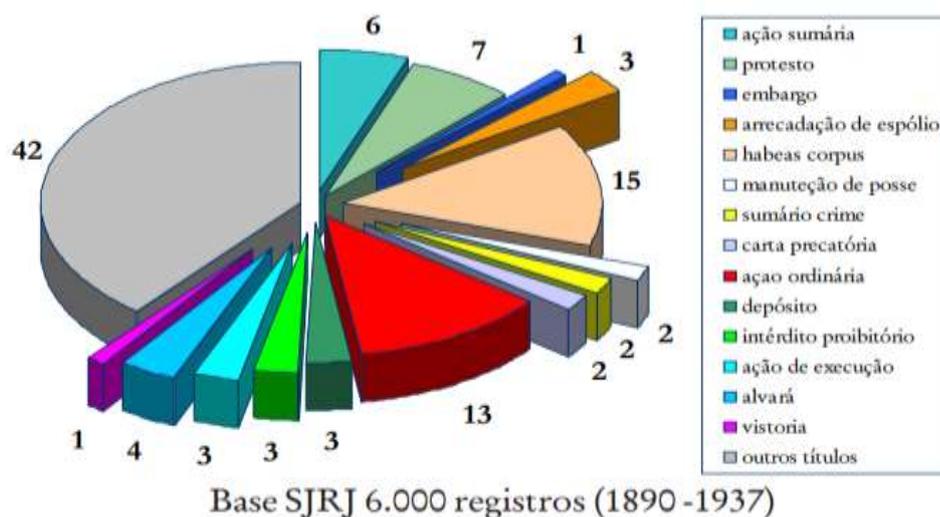
¹⁴Art. 16. Quando um pleito, que em razão das pessoas ou da natureza do seu objeto deva pertencer á competência da Justiça Federal, for, não obstante, proposto perante um juiz ou tribunal de Estado, e as partes contestem a lide sem propor excepção declinatória, se julgará prorrogada a jurisdição, não podendo mais a ação ser sujeita à jurisdição federal, nem mesmo em grão de recurso, salvo nos casos especificados no art. 9º, II, parágrafo único.

¹⁵ O Decreto nº 1.152 criou uma segunda “secção” federal no Distrito Federal, à época no Rio de Janeiro, pelo e, posteriormente, uma terceira, pelo Decreto n. 4.848, de 13 de agosto de 1924, que também criou as segundas secções de Minas Gerais e São Paulo, esta última extinta pelo Decreto n. 22.169, de 5 de dezembro de 1932.

¹⁶ Segundo Jacques Godechot (1979, p. 21): “*La Constitutions devait distinguer nettement trois pouvoirs séparés, le législatif, l’exécutif et le judiciaire*”.

¹⁷ Os registros mais completos sobre a efetiva tutela jurisdicional administrativa são proveniente dos arquivos Supremo Tribunal Federal, como a segunda instância federal, os quais podem ser encontrados nas obras de Lêda Boechat Rodrigues, “História do Supremo Tribunal Federal” (1991) e na obra de Emília Viotti Costa, “O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania” (2001).

Figura 1: Gráfico contendo o Percentual do Acervo SJRJ – Período 1890-1937, por título da ação.



Fonte: Autos da memória: a história brasileira no Arquivo da Justiça Federal (2006).

Os estudos quantificaram dados sobre as espécies de processos que ingressavam na Justiça Federal durante a Primeira República, de modo a possibilitar a compreensão sobre a migração de determinados institutos jurídicos à competência federal e como funcionavam as demandas da época, nos Tribunais Seccionais e no Supremo Tribunal Federal que, apesar de recém criados, tiveram utilização comprovada, mesmo que tivessem os processos acentuado caráter político sobre os objetos das causas.

A importação de modelos alienígenas construídos em seus países originários ao longo de décadas, tal como é o caso dos Estados Unidos da América e da França, produziu institutos no Direito brasileiro que, inseridos na realidade local, precisaram ser adaptados aos contornos da Administração, aos costumes e às formas como os objetos das ações são tratados e valorizados, de forma variável em cada sociedade.

Assim, foi necessário introduzir o controle difuso da constitucionalidade¹⁸ das leis, o *judicial review* da atualidade, exercido pela Justiça Federal, que também se traduz no moderno conceito de controle da Administração Pública, cuja finalidade é a limitação do Poder do Estado e, por consequência, dos agentes públicos que o exercem, bem como atua como o fiel da balança que harmoniza os Três Poderes.

6. As Contribuições de Campos Salles para a Democracia nas Décadas Posteriores

A Exposição de Motivos do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, cuja autoria é de Campos Salles, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Justiça, traz a seguinte redação:

O principal, senão o único intuito do Congresso na sua primeira reunião, consiste sem dúvida em colocar o poder público dentro da legalidade. Mas esta missão ficaria certamente incompleta se, adotando a Constituição e elegendo os depositários do poder executivo, não estivesse todavia previamente organizada a Justiça Federal, pois que só assim poderão ficar a um tempo e em definitiva constituídos os três principais órgãos da soberania nacional. [...] Mas o que principalmente deve caracterizar a necessidade da imediata organização da Justiça Federal é o papel de alta preponderância que ela se destina a representar, como um órgão do poder no corpo social (Brasil, 1890, *online*).

¹⁸ A revisão judicial é um processo no qual as ações executivas ou legislativas estão sujeitas a revisão pelo judiciário. Um tribunal com autoridade para revisão judicial pode invalidar leis e ações governamentais que são incompatíveis com uma autoridade superior: uma decisão executiva pode ser invalidada por ser ilegal ou uma lei pode ser invalidada por violar os termos de uma constituição. A revisão judicial é um dos freios e contrapesos na separação de poderes: o poder do judiciário poderá supervisionar os poderes legislativo e executivo quando este excede sua autoridade. A doutrina varia entre as jurisdições, portanto, o procedimento e o escopo da revisão judicial podem diferir entre e dentro dos países, na escala da constituição pelos tribunais.

Conforme foi idealizado por Campos Salles, a Justiça Administrativa, portanto, passaria a possuir competência superior à simples e pura aplicação das leis de matriz privada. Em verdade, o principal escopo da criação desta lei dentro do regime republicano é permitir ao magistrado que interprete também as leis e a sua congruência face à Constituição, podendo lhes declarar nulas¹⁹ de pleno efeito e evitando a confusão interpretativa entre a atuação pública, quer do Juiz, quer do Legislador, quer do Executivo legislando em Medidas Provisórias, e a atuação particular no tocante a interesses privados. Em outras palavras, seria um mecanismo de contenção de abusos políticos, quando da utilização da máquina pública para realizar interesses precipuamente egoístas e pessoais.

A limitação do poder estatal, implícita mas bem fundamentada no Decreto nº 848 já fazia também preâmbulo a princípios da Constituição Republicana de 1891, instituindo a legalidade, neste caso o governo da lei, como princípio da boa organização federal. Com este posicionamento, Campos Salles também mitigou o paradigma monárquico de concentração de poderes mediante esta dualidade entre as competências da União e a dos Estados-membros, no tocante aos Três Poderes, através da revisão judicial e do controle constitucional.

A ruptura monárquica, consubstanciada pela nova forma de se pensar e exercer a Justiça no Brasil, também conferiu ao Judiciário, de modo geral, ganho de poder político, através do condão para analisar e decidir questões de Direito Público e Direito Internacional. Desta forma, Campos Salles garantiu também a soberania nacional e o reconhecimento do Estado Republicano no cenário internacional, ao atribuir à Justiça Federal a fiança e guarda da Constituição, ou contra qualquer ameaça de desequilíbrio ao ordenamento jurídico vigente. Para as décadas seguintes, a sua influência chega através dos princípios que norteiam também a democracia e assegura como regime, pois através de seu empenho, todos os mecanismos citados neste estudo, como o Federalismo, a Constituição Republicana, a Justiça Federal, a autonomia dos entes da Federação, a revisão judicial, o liberalismo e o sistema de freios e contrapesos, dentre outros, tornaram-se ícones vitais de um sistema pouco compatível com as forças autoritaristas, que insistem, ciclicamente, a tentar tomar o governo.

6.1 Avanços e barreiras para a Justiça Federal na Primeira República, sob as propostas de Campos Salles

A vestibular expectativa de reconstrução do país seguindo o modelo tripartite de harmonização dos Poderes da República, foram sendo paulatinamente questionados, conforme o autoritarismo concentrava poderes e atribuições à figura do Presidente. Somado a este fato, a eclosão de revoltas populares, a importação de ideias revolucionárias (comunismo, anarquismo, etc.), as pressões das oligarquias por mais poder e a turbulência financeira enfrenta pelo país, deixaram anêmicas muitas das novas instituições da Administração, quer na teoria, quer na prática, durante os anos que se seguiram à Proclamação da República.

Desse modo, a criação da Justiça Federal, enquanto novo apêndice do Judiciário, causou polêmica, discordância e estranheza em alguns setores, enquanto recebeu apoio de outros. Para Fontes de Alencar (1998, p. 64), a instituição da República Federativa teve como uma das responsabilidades primordiais, até a extinção da Justiça Federal pelo Estado Novo, manter o sistema dualista das justiças servindo ao País na linha daquele papel importantíssimo do Poder Judiciário ressalvado por Campos Salles na Exposição de Motivos do Decreto nº. 848.

A oposição, majoritariamente composta por saudosistas ligados à nobreza decaída, sobrevivente do regime monárquico, propunha que a criação da Justiça Federal serviria apenas para atender como instrumento de favorecimento político, tendo em vista o método de ascensão dos juízes ao Supremo Tribunal Federal via indicação do Presidente. A crítica também se dava pela debilidade de suas instalações e a dificuldade de prestação da jurisdição federal nos rincões mais longínquos da nação. Neste prisma, ou o demandante possuía as condições financeiras condizentes para arcar com todas as custas envolvidas, ou o seu direito seria tacitamente negado, por falta de acesso ao Judiciário Federal de maneira local.

¹⁹ Para Ruy Barbosa, a Justiça Administrativa poderia declarar a nulidade ou a anulabilidade sem, contudo, ter poder para anular a lei em xequê.

Campos Salles também colheu os reflexos negativos da instituição da Justiça Federal durante sua fase na Presidência, quando instituiu a Política dos Governadores. A cobrança de seu carma veio com as duras críticas às garantias constitucionais de vitaliciedade e inamovibilidade²⁰ para os juízes seccionais. Neste contexto, as oligarquias dominantes em determinado período não possuíam mais o condão de demissão de juízes seccionais. Desta forma, o juiz tinha garantida pela Constituição a manutenção de seu cargo e poderia, conforme exemplifica Souza:

[...]conceder uma ordem de habeas corpus para a oligarquia destituída, cujo desrespeito seria um pretexto para a requisição da intervenção federal. Porém, a concessão ao juiz seccional das forças federais requisitadas só ocorreria se o Presidente da República apoiasse a oligarquia destituída. Caso contrário, o Presidente da República respondia ao juiz seccional que requisitasse ao presidente do estado a força militar, quando era precisamente este quem estava desobedecendo a sentença. Outras vezes, era concedida força federal insuficiente, ou esta recebia ordens para dirigir-se lentamente ao local dos conflitos, etc. Quando o governo federal tinha por objetivo derrubar a oligarquia dominante no estado, ocorria exatamente o oposto. (Souza, 2010, p. 4).

Tal contradição afronta diretamente os princípios da independência, da não-vinculação, da oportunidade e da supremacia do interesse público, pois o controle das nomeações feito pela elite local e as disputas de interesses deixam os juízes seccionais desamparados para agir com autonomia, na condição de intérpretes e guardiões das normas constitucionais.

Conforme é possível inferir, o ato de processar a União poderia ser interpretado como desafiador e existia um grave temor de retaliação, quer para o demandante, quer para o juiz que deveria sentenciar nos autos. Afinal, o caráter militarizado e autoritário dos governos da época, apoiado pelas forças armadas, dificilmente submeter-se-ia ao cumprimento de ordens judiciais, sejam elas dadas por juízes seccionais ou do Supremo Tribunal Federal. Esta situação perdurou até a Reforma de 1926, quando se tornaram expressas a inamovibilidade e a vitaliciedade dos magistrados e a irredutibilidade de seus vencimentos (Sadek, 1995. p. 11).

Dessa forma, as retóricas trazidas pelo Decreto nº 848 e pela Constituição de 1891 ficavam mais a cargo da Filosofia Jurídica e da Sociologia, pois na prática, de 1890 a 1937, a Justiça Federal pouco estava consolidada em bases físicas e na opinião pública, criticada pela anemia do quadro de funcionários e pela morosidade na solução de litígios. Desta forma, as seccionais e o Supremo Tribunal Federal não conseguiram, neste primeiro momento da República do Brasil substituírem efetivamente o Poder Moderador, mas possibilitaram a estruturação de princípios de senso comum, cravando nas legislações posteriores a necessidade de se manter a duplicidade de instâncias do Judiciário, como método de controle e perpetuação do Estado Democrático de Direito.

A Política dos Governadores também ensejou a concentração de poderes regionalizados, perpetuados num sistema político que favoreceu a hegemonia, enfraqueceu oposições e, principalmente, desgastou a soberania da Constituição vigente, dada por modulações constitucionais e infraconstitucionais, realizadas conforme os interesses da administração estadual. Campos Salles, de certa forma, iniciou dois sistemas jurídico-administrativos distintos no país e, sob a ótica maniqueísta, também autofágicos, pois conforme ilustra Ferdinand Lassale (2001, p. 33):

Onde a Constituição escrita não corresponder à real, irrompe inevitavelmente um conflito que é impossível evitar e no qual, mais dia menos dia, a constituição escrita, a folha de papel, sucumbirá necessariamente, perante a constituição real, a das verdadeiras forças vitais do país.

Por mais que houvesse o aparato legislativo garantindo a adjudicação administrativa via Justiça Federal, as sucessivas fases de instabilidade financeira do país, agravadas por disputas regionais de poder, o início da industrialização e as

²⁰ O Decreto nº 848 previa a garantia de vitaliciedade e inamovibilidade dos magistrados pela redação dada ao art. 2º. Entretanto, o art. 57 da Constituição de 1891 afastou a inamovibilidade.

alternâncias de filosofias políticas na Administração não produziram lideranças suficientemente capazes de conduzir muitas reformas importantes para o Brasil da época, fazendo com que a expansão dos órgãos da Justiça Federal fossem sempre preteridos por outras “urgências” do plano diretivo nacional, de modo a aguardar algumas décadas adiante para florescer.

7. Considerações Finais

A atuação de Campos Sales buscou, dentro do contexto sociopolítico da época e em forte vinculação ao seu pensamento lógico-jurídico pessoal, reestruturar as bases governistas de modo antagônico àquelas utilizadas no Império (e nos governos absolutistas da época), que suportavam o funcionamento do Estado, dando legitimidade ao governo e harmonizando os conflitos de interesses numa sociedade ansiosa por modernização, mas dentro de uma configuração já estruturada e amplamente difundida. Sua atuação na organização da República, portanto, foi a de preencher as lacunas administrativas do regime deposto, adequando as novas necessidades de criação de mecanismos de governo, controle e gestão dos interesses públicos, sem reprisar versões que não tivessem por base o modelo republicano-federativo.

As importações acríicas de alguns modelos administrativos - principalmente os de origem franco-europeia e estadunidense - passaram por poucas comparações frente ao consciente coletivo nacional, no que se refere ao eixo decisório prático comum à população, capaz de realmente intervir na reforma de valores fundamentais, tanto individuais, quanto os da identidade nacional. A experiência demonstra que o transplante para o ordenamento jurídico brasileiro de figuras, institutos e modelos existentes em outras sociedades republicanas não apresenta, por vezes, bons resultados. Mas, como foi presente no nascedouro do direito administrativo brasileiro, o exercício crítico sobre o atuar das instituições de Direito, representa o lapidar contínuo de uma sociedade ansiosa por segurança jurídica, respeito às garantias fundamentais e, principalmente, confiança na isenção do Judiciário, em qualquer das variadas instâncias. Neste momento, é de justiça dizer que Campos Salles e seus correligionários republicanos souberam importar o que se fazia necessário, para o início da caminhada do novo regime proposto.

A vida e a obra de Campos Salles possuem profunda riqueza e diversidade para análise. Fatos tais que já propiciaram a redação de livros e artigos científicos analisando toda a produção literária deste ilustre intelectual, alguns deles apresentados nesta pesquisa. Desta forma, o presente estudo objetivou avançar com o estado da arte ao analisar, mediante a metodologia qualitativa de revisão bibliográfica, o seu legado no campo da administração pública, para tentar explicar a formação de seu pensamento político enquanto estadista e jurista, cujas influências de matriz republicana demonstram profundos anseios de modernização através do liberalismo, do progresso do pensamento científico, do equilíbrio entre poderes, buscando consolidar uma identidade nacional independente e consciente das realidades locais.

Sem exaurir o tema, que ainda merece contínuos acréscimos. A adoção do Federalismo permitiu a implantação de muitos mecanismos administrativos, progressivamente inseridos nas esferas de governo, dentre eles a criação da Justiça Federal, bastante esmiuçada durante estes estudos, sem a qual seria difícil instaurar o modelo republicano federalista.

Por todo o exposto, a conclusão do presente estudo deve fazer jus à contribuição de Campos Salles na aurora jurídica da República, pois foi decisiva em questões fundamentais. Mesmo após sua saída da presidência e falecimento, as políticas, ideias, princípios, leis e exemplos difundidos por Campos Salles, continuaram conduzindo a forma como as políticas de Estado eram concebidas e executadas, até os fatos ensejadores da Revolução de 30 principalmente, mas também persistindo até os tempos hodiernos, através das sementes plantadas há mais de um século, quando seus esforços, aliados aos de outros grandes pensadores nacionais pavimentaram as bases da democracia, e da república federativa moderna, insculpidas no texto da Constituição de 1988.

Referências

- Abrucio, F. (1998). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP.
- Alencar, F. de. (1998). Procedimentos estaduais em matéria processual e os feitos da competência da Justiça Federal. *Revista CEJ*, 5, 62-67.
- Barbalho, J. (1902). *Constituição Federal Brasileira: Commentarios*. Litho-Typografia.
- Barroso, L. R. (2006). Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro – Pós-Modernidade, Teoria Crítica e Pós-Positivismo. In: *Direito Constitucional Brasileiro – Perspectivas e Controvérsias Contemporâneas*. Quaresma, R., Oliveira, M. L. de P. (Coords.). Rio de Janeiro: Editora Forense.
- Brasil. (1889). *Decreto nº 1 da República*. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Brasil - 15/11/1889, p. 1 (Publicação Original). <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-norma-pe.html>>.
- Brasil. (1890). *Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890*. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Brasil - 1890, p. 2744, vol. I, fasc. X (Publicação Original). <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-norma-pe.html>>.
- Brasil. (1921). *Decreto n. 4.381, de 5 de dezembro de 1921*. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União - Seção 1 - 8/12/1921, Página 22355 (Publicação Original). <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4381-5-dezembro-1921-569428-norma-pl.html>>.
- Brasil. (1890). *Exposição de Motivos do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890*. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Brasil - 1890, p. 2744, vol. I, fasc. X (Publicação Original). <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-norma-pe.html>>.
- Brasil. (1894). *Lei nº 221, de 20 de novembro de 1894*. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Brasil - 1894, p. 16, vol. 1, pt. I (Publicação Original). <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-221-20-novembro-1894-540367-norma-pl.html>>.
- Brasil, Imprensa Nacional. (1891). *Fac-simile da Constituição dos Estados Unidos do Brasil* — promulgada em 24 de fevereiro de 1891, pelo Congresso Constituinte. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
- Bonavides, P., Andrade, P. de. (2002). *História Constitucional do Brasil*. OAB Editora.
- Castro, A. A. (2009). Revisão Sistemática e Meta-análise. In: Goldenberg, S., Guimarães, C. Alberto, & Castro, A. A. (Ed.) *Elaboração e Apresentação de Comunicação Científica*. São Paulo, 2009. p. 1-11.
- Chernow, R. (2004). *Alexander Hamilton*. Penguin Books.
- Costa, E. V. (2001). *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*IEJE.
- Comte, A. (1978). *Curso de filosofia positiva: Discurso sobre o espírito positivo, Discurso preliminar sobre o conjunto do positivismo, Catecismo positivista / seleção de textos de José Arthur Giannotti, traduções de José Arthur Giannotti e Miguel Lemos*. São Paulo: Abril Cultural.
- Epstein, L., & King, G. (2003). Building an infrastructure for empirical research in the law. *Journal of legal education*, 53(311). Washington, DC, 311-320.
- Fausto, B. (2011). *História Concisa do Brasil*. (2a ed.), Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP.
- Godechot, J. (1979). *Les Constitutions de La France depuis 1789*. Flammarion.
- Goertz, G., Mahoney J. (2012) *A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences*. Princeton University Press.
- Hesse, K. (1991). *A Força Normativa da Constituição* - Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Sérgio Antônio Fabris Editor.
- Lamy, M. (2011). *Metodologia da pesquisa jurídica: técnicas de investigação, argumentação e redação*. Elsevier.
- Lassale, F. (2001). *A Essência da Constituição*. (6a ed.), Editora Lumen Juris.
- Locke, J. (1973). *Coleção Os Pensadores John Locke*. Abril Cultural.
- Lupu, I. C. (1998). *Os documentos federalistas mais citados: Comentário Constitucional*. Heine Online. 403-410. https://heinonline.org/HOL/AuthorProfile?search_name=Lupu%2C+Ira+C.&collection=journals&base=js
- Madison, J., Hamilton, A., Jay, J. (1993). *Os artigos federalistas*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Nova Fronteira.
- Maquiavel, N. (2011) *O príncipe*. Trad. Antonio Caruccio-Caporale. L&PM Editores.
- Mello, C. A. B. de. (1999). *Curso de Direito Administrativo*. (11a ed.) Editora Malheiros.
- Menezes, R. (1974) *Vida e Obra de Campos Salles*. Livraria Martins Editora.
- Pierson, C. W. (1994) O Federalista no Supremo Tribunal. Yale: *The Yale Law Journal*, 33(7).
- Pradier-Fodéré, P. L. E. (2010). *Précis de Droit Administratif – 1872*. Charleston: Nabu Press.
- Ribas, A. J. (1983) *Perfil Biográfico do Dr. Manoel Ferraz de Campos Salles*. Editora UNB, 1983.
- Rodrigues, L. B. (1991). *História do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3 tomos.

Rousseau, J. J.. (2007). *O Contrato Social*. L&PM Editores.

Sadek, M. T. (1995). A organização do Poder Judiciário no Brasil. In: Sadek, M. Teresa (org.). *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. São Paulo: Idesp/Sumaré, p. 7-16.

Salles, M. F. de C. (1890). *Exposição de Motivos do Decreto n. 848, de 11/10/1890*. Brasil: Diário Oficial. <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-norma-pe.html>>.

Salles, M. F. de C. (1983). *Da propaganda à presidência*. Editora da Universidade de Brasília.

Sampaio, M. P. F., Branco, M. do S., & Longhi, P. (2006). *Autos da memória: a história brasileira no arquivo da Justiça Federal*. Rio de Janeiro: Tribunal Regional Federal 2. Região, Niterói: Universidade Federal Fluminense. < http://www10.trf2.jus.br/memoria/wp-content/uploads/sites/48/2018/02/livro_uff-autos-da-memoria-compressed.pdf>.

Sodré, N. W. (2007). *A história da imprensa no Brasil*. Civilização Brasileira.

Thieme, A. (2007). O conceito de federalismo através dos tempos - uma reaproximação. Em: Michael Richter, Thomas Schaarschmidt, Mike Schmeitzner (ed.): *Países, estados e distritos*. Alemanha Central no século XX. Dresden: Editora da Alemanha Central.

Uruguai, V. do. (2002). Ensaio sobre o direito administrativo. In: Carvalho, J. M. de (org.). *Visconde do Uruguai*. Editora 34.

Velloso, C. M. da S. (1995). Do Poder Judiciário: organização e competência. *Revista de Direito Administrativo*, 200, 1-19.