

SERVIÇOS PÚBLICOS, JURISDIÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL

PUBLIC SERVICES, JURISDICTION AND SOCIAL INCLUSION

Taigoara Finardi Martins¹

Ilton Garcia da Costa²

RESUMO

Este artigo se dispõe a analisar o exercício da jurisdição pelo Estado sob a perspectiva dos serviços públicos, conceituando aquela e estes por meio de uma ótica permeada pela noção de que as funções do poder estatal previstas pelo artigo 2º da Constituição Federal de 1988 não são estanques, mas estão em constante interação, e que as fronteiras entre as suas atividades típicas e atípicas não se revelam delineadas de maneira exata e objetiva. Em um segundo momento, pretende explorar a relação estabelecida entre a atividade jurisdicional e o arcabouço dos serviços públicos, que se deslocam do contexto da administração pública, para a seara do Judiciário. A metodologia de pesquisa utilizada foi a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Serviço Público. Jurisdição. Poder Judiciário. Administração Pública. Inclusão Social.

¹ Mestre em Ciência Jurídica pela UENP - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Professor de Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado pela FACNOPAR - Faculdade do Norte Novo de Apucarana. Professor de Processo Civil pela UNIVALE - Faculdades Integradas do Vale do Ivaí. Professor de Direito Constitucional pelas Faculdades Londrina. Professor convidado de cursos de pós-graduação (PROJURIS e FACNOPAR) e da EMAP - Escola da Magistratura do Paraná; pós-graduado em Direito Constitucional Contemporâneo pelo IDCC - Instituto de Direito Constitucional e Cidadania. Advogado. Membro da Comissão do Advogado Corporativo da OAB de Londrina PR. Email: taigoara@hotmail.com

² Professor do Programa de Doutorado, Mestrado e Graduação em Direito da UENP – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP, Avaliador de IES e Curso do MEC INEP, Membro do Comitê de Área da Fundação Araucária de Apoio a Pesquisa do Estado do Paraná, líder do Grupo de Pesquisa em Constitucional, Educacional, Relações de Trabalho e Organizações Sociais – GPCERTOS da UENP, Mestre em Administração pelo UNIBERO, ex Vice Presidente da Comissão de Ensino Jurídico da OAB SP, ex Presidente da Comissão de Estágio da OAB SP, membro da Comissão de Direito Constitucional e Com. de Liberdades Religiosas, ex Diretor de Planejamento e Controles de Banco, Especialista em Formação Profissional – Alemanha, Especialista em Finanças, Matemático, Advogado. E-mail: iltongcosta@uenp.edu.br e iltongcosta@gmail.com

ABSTRACT

This article intends to analyze the exercise of the jurisdiction by the State through the perspective of the public services, conceptualizing both of them with optics permeated by the notion that the State's power functions written in the article 2nd from the Federal Constitution of 1988 aren't incommunicable, but are in constant interaction, and that the borders between their typical and atypical activities don't reveal themselves as exactly or objectively outlined. On a second moment, it intends to explore the relation established between the jurisdictional activity and the public services, that dislocate themselves from the context of public administration, to the Judiciary. The research method employed was the bibliographic research.

Keywords: Public Service. Jurisdiction. Judiciary. Public Administration. Social Inclusion.

1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O ARTIGO 2º DA CF/88: PODERES INDEPENDENTES DA UNIÃO?

Não são inéditas as críticas à redação do artigo 2º da Constituição Federal de 1988, que preceitua, *verbis*: “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”³.

De um lado, há quem aponte para o fato de que o emprego do termo “poderes” se distanciaria do conceito fundamental de unidade e indivisibilidade do poder estatal, enquanto desdobramento da soberania. José Afonso da Silva, sobre o tema, esclarece com propriedade:

Daí se vê que o poder político é superior a todos os outros poderes sociais, os quais reconhece, rege e domina, visando a ordenar as relações entre esses grupos e os indivíduos entre si e reciprocamente, de maneira a manter um mínimo de ordem e estimular um máximo de progresso à vista do bem comum. Essa superioridade do poder político caracteriza a soberania do Estado, que implica, a um tempo, independência em confronto com todos os poderes exteriores à sociedade estatal (soberania externa) e supremacia sobre todos os poderes sociais interiores à mesma sociedade estatal (soberania interna). Disso decorrem as três características

³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, artigo 2º;

fundamentais do poder político: unidade, indivisibilidade e indelegabilidade, de onde parece impróprio falar-se em divisão e delegação de poderes (...) ⁴

Ora, se o poder político de titularidade do Estado soberano é uno e indivisível, não existem “poderes”, mas sim blocos orgânicos de exercício de funções específicas ⁵.

Também se questiona a opção feita pelo Poder Constituinte Originário, que atribuiu os denominados “poderes” à União, talvez olvidando-se de que esta, enquanto um dos entes da federação, apenas exerce a soberania na qualidade de representante da República Federativa do Brasil – esta sim, soberana. À luz do próprio pacto federativo, não se deve confundir a repartição de competências realizada pela Constituição, com a existência de hierarquia, que não ocorre entre a União e os Estados Membros ou mesmo os Municípios.

A respeito desta natureza dicotômica da União, que é ao mesmo tempo um ente da federação e a união fática de todos os demais entes, materializando a existência incorpórea, esta ficção jurídica que é o todo, o Estado, Michel Temer sintetiza, com clareza solar:

A União age em nome próprio como em nome da Federação. Ora se manifesta por si, como pessoa jurídica de capacidade política, ora em nome do Estado Federal. Isto ocorre no plano interno como no internacional. (...) No plano internacional, representa a Federação quando mantém relações com Estados estrangeiros, participa de convenções internacionais, declara guerra e faz a paz. Revela, dessa forma, a soberania nacional. Exerce-a. Não a titulariza, dado que a soberania é nota tipificadora do Estado. ⁶

Logo, o poder nacional não repousa exclusivamente sobre a União, o que se observa facilmente na prática, vez que os demais entes da federação, já que autônomos, possuem suas próprias esferas de exercício do Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes da União.

Finalmente, a ideia de independência, consagrada no texto constitucional, igualmente é objeto de constantes reflexões por parte da doutrina, uma vez que também não é nova a compreensão de que, na realidade, os “poderes” não podem ser compreendidos de forma estanque, mas, ao revés, interagem entre si – inclusive na esteira da também positivada harmonia, que ombréia a independência que ora se questiona –, culminando na conclusão de que os três blocos orgânicos tradicionalmente conhecidos como Legislativo, Executivo e

⁴ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 25ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2005, p. 107;

⁵ A esse respeito, cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 30ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2013, p. 30;

⁶ TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional, 22ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2008, pp. 79-80;

Judiciário atuam, claro, principalmente dentro do arcabouço de suas funções típicas, na maior parte do tempo, mas também podem exercer funções atípicas, ou “emprestadas”, a depender das circunstâncias⁷.

Há independência, sim. Porém não a expressar a ideia de exclusividade funcional, como ainda desejam convencer alguns. Trata-se de garantia de não sujeição institucional e mesmo de fiscalização mútua e recíproca, que não implica na inviabilidade de interferência de uma esfera em outra, mormente quando calcada na própria Constituição Federal.

Por isso, não é incomum que se ouça dizer que o Legislativo julga, por exemplo, quando o Senado Federal se vê diante de um processo de *impeachment*; ao Executivo, facultou-se a possibilidade de legislar por meio das Medidas Provisórias; quanto ao Judiciário, é fato que administra seus próprios quadros, na fluência de seu autogoverno.

Celso Antonio Bandeira de Mello, em comentário ao cerne da teoria clássica desenvolvida por Montesquieu, conclui:

Dentro desta construção ideológica, que ganhou enorme e proveitosa aceitação, é fundamental dividir-se o exercício destas aludidas funções entre diferentes órgãos. Sem embargo, nos vários Direitos Constitucionais positivos – e assim também no brasileiro – sua distribuição não se processa de maneira a preservar com rigidez absoluta a exclusividade de cada órgão no desempenho da função que lhe confere o nome. Esta solução normativa de estabelecer contemperamentos resultaria, ao menos no início, do explícito propósito de compor os chamados “freios e contrapesos”, mecanismo por força do qual atribuindo-se a uns, embora restritamente, funções que em tese corresponderiam a outros, pretende-se promover um equilíbrio melhor articulado entre os chamados “poderes”, isto é, entre os órgãos do Poder, pois, na verdade, o Poder é uno.⁸

Nenhuma das colocações acima, como dito, é insólita: tais considerações vêm sendo construídas já há anos, e não seria exagero dizer que o seu gérmen já começava a brotar nos primeiros dias que se seguiram à promulgação de nossa carta fundamental, ainda no final da década de 1980.

No entanto, como é natural das críticas relevantes, os questionamentos em análise se aprofundaram ao longo dos anos, formulando questões cada vez mais complexas, que hoje tocam no próprio cerne da teoria da tripartição de funções. Há que se preservar, claro, a sua essência que visa evitar o desvirtuamento do exercício do poder, impedindo que este se

⁷ Nesse sentido, cf. ARAÚJO, Luiz Alberto David, NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional, 17ª edição, São Paulo: Ed. Verbatim, 2013, pp. 393-394;

⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. Cit.*, p. 32;

concentre em uma única pessoa, órgão ou instituição – como idealizara Montesquieu, em sua obra *L'Ésprit des Lois*. Dizia o Barão:

É uma experiencia eterna a de que todo homem que tem poder tende a abusar dele; ele vai ate onde encontra limites. Quem o diria! A própria virtude tem necessidade de limites. Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder. (...) Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo de principais, nobres ou povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar as questões dos particulares.⁹

Todavia, a conceituação clássica de funções típicas e atípicas vem sendo desconstruída, a fim de dar espaço a um novo modelo-paradigma que compreende as atividades públicas pelo prisma, justamente, da unidade e indivisibilidade não apenas do poder e da soberania, mas do próprio Estado.

Por esta ótica, o que se questiona é se é realmente adequado “compartimentar” a atividade estatal, separando-a por meio de diferentes rótulos, que nem sempre retratam a realidade teleontológica do ato em si. Antigas conceituações que até ontem eram encaradas como verdadeiros oráculos, de exatidão inquestionável, passaram, hoje, a ser colocadas à prova, à luz desta compreensão contemporânea de que, justamente, se não há que se falar em “poderes”, talvez seja possível mitigar os limites que ainda determinam o que é próprio do parlamento, da administração pública ou da magistratura.

Ainda da obra de Celso Antonio Bandeira de Mello, agora em repudio ao critério orgânico, ou subjetivo, de classificação das atividades públicas, extrai-se a interessante convergência de que “à vista disso, jamais se poderia depreender, com segurança, se uma atividade é legislativa, administrativa ou jurisdicional pelo só fato de provir do corpo Legislativo, Executivo ou Judiciário”¹⁰.

Em outras palavras, o que diz o doutrinador é que é impossível rotular determinada atividade, com base exclusivamente em quem a exerce. Há que se buscar outros critérios – mais flexíveis e maleáveis – capazes de compreendê-la de forma contextualizada, levando em conta sua essência, mas sem negligenciar o revestimento jurídico e formal que lhe tenha sido outorgado pelo Direito.

⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. Cit.*, pp. 31-32;

¹⁰ *Ibid.*, p. 34;

Tal posição se acentua no contexto neoconstitucional hodierno, em que cada vez mais se confere primazia ao conteúdo, não em desprezo da forma, mas pela compreensão de que esta deve servir àquele, e não o inverso¹¹.

Diante das constatações acima, é viável que se proponha a flexibilização de alguns rótulos, tradicionalmente empregados pela doutrina de maneira rígida; se todas as esferas do Poder estatal exercem, em maior ou menor escala, as mais diversas funções e atividades do Estado – este, uno e indivisível, não é demais frisar – também é possível que mesmo a classificação de determinadas tarefas e papéis, por parte deste ou daquele órgão institucional público, se plasme a fim de expressar uma nova compreensão da atuação estatal.

2. ATIVIDADE JURISDICIONAL ENQUANTO SERVIÇO PÚBLICO

Historicamente, define-se o exercício da jurisdição como a função que o Estado, e somente ele, exerce por via de decisões que resolvem controvérsias com força de “coisa julgada”.¹² Trata-se de um desdobramento lógico, verdadeira consequência do monopólio estatal da coação, erigido a partir do momento em que o Estado, chamando para si o direito/dever de solucionar conflitos por meio da força, de maneira exclusiva assume o papel de intermediador necessário, vedando a auto-tutela,¹³ marca das sociedades menos civilizadas.

Nesse sentido, Cândido Rangel Dinamarco afirma que o conceito de jurisdição também pode ser compreendido como “uma das funções assumidas e exercidas pelo Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça”¹⁴. Em última análise, o que se tem é a administração da justiça, pelo Estado, que exerce o papel de juiz – termo aqui

¹¹ Sobre o neoconstitucionalismo e seus reflexos no panorama jurídico atual, é indispensável conferir o brilhante texto de autoria do agora Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luis Roberto Barroso, “NEOCONSTITUCIONALISMO E CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO”, publicado na Revista de Direito Administrativo (RDA) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), v. 240, em 2005, disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618/44695>; acesso em 16/02/2015;

¹² BANDEIRA DE MELLO, *Op. Cit.*, p. 36;

¹³ Atualmente, o artigo 345 do Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848/1940) tipificou o exercício arbitrário das próprias razões, que se caracteriza quando o indivíduo faz justiça pelas próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima; o que se nota é que mesmo nos casos onde a pretensão se revela amparada pelo Direito, há que se buscar a tutela do Estado, enquanto intermediário necessário e único autorizado a dispor da força a fim fazer prevalecer suas decisões;

¹⁴ ARAÚJO CINTRA, Antônio Carlos; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo, 30ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2014, p. 149;

empregado em seu sentido mais amplo e universalizável – regulando as relações entre os indivíduos. Não a toa, o mesmo autor versa a respeito do caráter substitutivo da jurisdição¹⁵.

A Constituição Federal de 1988, sagrando o que já se vinha construindo ao longo da história no Brasil e no mundo, conferiu ao Judiciário a primazia da atividade jurisdicional, e ao fazê-lo, instituiu analiticamente um arcabouço de princípios, regras, garantias e deveres, a fim de orientar o seu exercício. A pedra fundamental deste sistema reduz-se, indubitavelmente, à garantia¹⁶ fundamental de acesso à justiça, extraída principalmente – mas não apenas – do inciso XXXV¹⁷, do artigo 5º, da Constituição Federal. Não poderia ser diferente, por óbvio, pois se o Estado avocara para si, de maneira intransferível, a capacidade de resolução de conflitos, é natural que ao mesmo tempo se obrigara a exercer tal tarefa, sempre que instado a tanto, não podendo se omitir ou se furtar de apreciar qualquer lesão ou mesmo ameaça de direitos. É dizer: o exercício da jurisdição constitui serviço essencial prestado pelo Estado à população.

A partir da conceituação extensiva em epígrafe, nota-se a aproximação dos conceitos de jurisdição e serviço público. No entanto, o aprofundamento na análise desta relação exige a visualização preliminar de outros tópicos correlatos – notadamente: a definição do que se pode compreender enquanto serviço público e o enquadramento do magistrado como servidor/funcionário/agente público.

Sobre a conceituação dos serviços públicos, vale trazer à tona as lições de alguns doutrinadores que se dedicam ao tema. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, serviços públicos são aquelas “atividades materiais que o Estado, inadmitindo que possam ficar simplesmente relegadas à livre iniciativa, assume como próprias, por considerar de seu dever prestá-las ou patrocinar-lhes a prestação”¹⁸. Fator determinante é a satisfação das necessidades ou comodidades do todo social, reputadas como fundamentais em dado tempo e lugar¹⁹. Hely Lopes Meirelles reconhecia que não há consenso quanto à definição do tema em meio à doutrina, que por vezes nos oferece uma noção orgânica, só considerando como tal o

¹⁵ *Ibid.*, pp. 150-151;

¹⁶ É interessante notar que a opção pelo termo “garantia” ao invés de “direito”, quanto ao acesso à justiça, se deve ao caráter instrumental daquela, em relação aos direitos fundamentais. Sobre o tema, Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, em obra já citada (pp. 151-153) explicam que os direitos possuem caráter declaratório ou enunciativo, enquanto que as garantias representariam mecanismos voltados à obtenção ou reparação dos direitos eventualmente violados. Nessa esteira, o princípio fundamental de acesso à justiça se revela enquanto o melhor exemplo de garantia, em relação de instrumentalidade com todos os outros direitos fundamentais, na medida em que viabiliza a concretização e defesa destes, junto ao Estado;

¹⁷ O texto constitucional dispõe expressamente que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”;

¹⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. Cit.*, p. 683;

¹⁹ *Ibid. Loc. Cit.*;

que é prestado por órgãos públicos; em outro momento, apresenta uma conceituação formal, tendente a identificá-lo por características extrínsecas; e não raro nos expõe um conceito material, visando a defini-lo por seu objeto²⁰. Meirelles sabia que “o conceito de serviço público é variável e flutua ao sabor das necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento histórico”²¹.

Também Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que os serviços públicos não se rotulam facilmente, pois admitem tanto uma conceituação mais ampla, quanto uma mais restritiva, identificando três elementos essenciais à sua definição: o material (atividades de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de direito público)²².

Segundo a autora, o conceito amplo de serviços públicos – na esteira da escola liderada por Leon Duguit – considera como serviço público praticamente todas as funções do Estado, pois é ao redor da própria noção de serviço público que gravita todo o direito público²³. A essa corrente, em maior ou menor escala, se filiaram diversos doutrinadores pátrios, dentre os quais vale destacar Mário Masagão, para quem serviço público é “toda atividade que o Estado exerce para cumprir os seus fins”²⁴, José Cretella Júnior, que propõe a definição de que serviço público é “toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do direito público”²⁵, e Odete Medauar, cuja conceituação do tema gira em torno de uma “atividade prestacional, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva, como, por exemplo, água, energia elétrica, transporte urbano”²⁶.

Nota-se que a adoção de um critério mais amplo para a compreensão dos serviços públicos permite que o exercício da jurisdição se enquadre dentro desta classificação. É possível enxergar a interação dos três elementos essenciais elencados por Di Pietro, na atividade jurisdicional do Estado.

O elemento material, referente ao conteúdo da atividade exercida, aponta para a satisfação de um interesse social, mais do que presente no exercício da jurisdição, cuja finalidade precípua é a resolução de conflitos, tanto individuais quanto coletivos. Além disso,

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*, 23ª edição atualizada por Eurido de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo: Ed. Malheiros, 1998, p. 285;

²¹ *Ibid. Loc. Cit.*;

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 25ª edição, São Paulo: Ed. Atlas, 2011, p. 99;

²³ *Ibid.* p. 101;

²⁴ MASAGÃO, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1968, p. 252;

²⁵ CRETILLA JÚNIOR, José. *Administração Indireta Brasileira*, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1980, pp. 55-60;

²⁶ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*, 5ª edição, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001, p. 313;

também destaca-se o seu escopo jurídico, que visa “garantir que o direito subjetivo material seja cumprido, o ordenamento jurídico preservado em sua autoridade e a paz e a ordem na sociedade favorecidas pela imposição da vontade do Estado”²⁷. Mais do que meramente interessante, o exercício da jurisdição pelo Estado corresponde a uma atividade essencial e imprescindível à coletividade.

A presença do Estado – elemento subjetivo – também é marcante. Como dito anteriormente, o fortalecimento da estrutura estatal, ao longo da história, surtiu reflexos sobre os mecanismos de resolução de conflitos, que pouco a pouco se plasmaram a fim de melhor se acomodar aos novos modelos sociais que surgiam e se desenvolviam, no decorrer dos séculos. Cândido Rangel Dinamarco explica:

Nas fases primitivas da civilização dos povos inexistia um Estado suficientemente forte para superar os ímpetos individualistas dos homens e impor o direito acima da vontade dos particulares; por isso, não só inexistia um órgão estatal que, com soberania e autoridade, garantisse o cumprimento do direito, como ainda não havia sequer as leis (...). Quem pretendesse alguma coisa que outrem o impedisse de obter haveria de, com sua própria força e na medida dela, tratar de conseguir por si mesmo a satisfação dessa pretensão.²⁸

Deste estado primitivo de autotutela, observou-se o avanço para a autocomposição (que ainda permanece até hoje, em certa medida) e só mais contemporaneamente para a jurisdição, com a consequente monopolização da coação e da capacidade de imposição de suas decisões, por parte do Estado. Assim que atualmente, na iminência ou ocorrência de determinado conflito, o direito impõe que o sujeito ou grupo que eventualmente desejar dirimi-lo busque o Estado-juiz, para que este se pronuncie a respeito da correta interpretação do ordenamento jurídico para o caso concreto (declaração) e, em sendo o caso, conforme a realidade fática para que se alinhe a referida interpretação (execução)²⁹.

Embora não se negue a possibilidade de exercício da jurisdição fora da seara pública³⁰, é fato que a regra geral aponta para um vínculo quase sempre presente, entre a atividade jurisdicional e o Estado, em sua função de pacificação social.

²⁷ CINTRA, Antônio Carlos; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Op. Cit.*, p. 151;

²⁸ *Ibid.* p. 39;

²⁹ *Ibid.* pp. 38-39;

³⁰ A jurisdição arbitral se faz cada vez mais presente, notadamente nos casos envolvendo relações internacionais. Cumpre aqui estabelecer uma breve distinção quanto à fonte do poder exercido, que difere quase que diametralmente, quando confrontada com a jurisdição estatal: nesta, a legitimidade da decisão decorre do próprio poder estatal, desdobramento da soberania do Estado, que se impõe aos particulares, enquanto que naquela, o que legitima o seu exercício é a vontade das partes, que a ela se sujeitam livre e espontaneamente (a este

Finalmente, o elemento formal, a exigir um procedimento de direito público que instrumentalize a prestação do serviço público, se vê plenamente satisfeito pelo entendimento de que as normas processuais de qualquer esfera (civil, penal, trabalhista, etc.) se revestem de natureza eminentemente pública. O processo judicial em si há muito é compreendido como público e a natureza pública das normas processuais é consensual em meio à doutrina, que praticamente sem ressalvas admite que “incidindo sobre a atividade estatal mediante a qual se desenvolve a função jurisdicional, a norma do processo integra-se no direito público”³¹.

Verificada a presença inequívoca dos três elementos que ensejam a caracterização de uma atividade enquanto serviço público, a partir de uma conceituação mais ampla, conclui-se que é correto afirmar que, sob certa perspectiva, o exercício da jurisdição pelo Estado constitui, sim, serviço público. Tal conclusão, inclusive, já vem sendo sustentada há anos por diversos autores. Juary C. Silva, ao versar sobre a responsabilidade do Estado pelos atos do Judiciário e do Legislativo, afirma:

Efetivamente, aceito que o Estado, no desempenho de sua função jurisdicional, desenvolve um serviço público – o que temos por irrecusável e óbvio. Depreende-se que o Estado-Jurisdição é tão responsável pelos seus atos lesivos, quanto é, no respeitante aos seus, o Estado-Administração.³²

Edmir Netto de Araújo, adotando posicionamento semelhante, também sustenta a responsabilidade do Estado-juiz pelo serviço público prestado, concluindo que “também ocasiona essa responsabilidade a omissão ou a demora do serviço judiciário, não individualizado o responsável pelo dano”³³.

Uma vez estabelecida a premissa acima, segunda tarefa de igual relevância se faz premente: a de atender à questão referente à caracterização do magistrado enquanto servidor, funcionário ou agente público.

Não se discute que os juízes, integrantes do Judiciário, receberam tratamento diferenciado pelo próprio texto constitucional, que em seu artigo 95 conferiu-lhes garantias –

respeito, cf. CINTRA, Antônio Carlos; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Op. Cit.*, pp. 160-161). No que toca à caracterização do exercício da jurisdição enquanto serviço público, embora não se refute totalmente a possibilidade de se incluir também a jurisdição arbitral neste conceito, este trabalho objetiva a análise da jurisdição exercida pelo Estado, razão pela qual não se fazem pertinentes maiores investigações a respeito da arbitragem;

³¹ CINTRA, Antônio Carlos; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Op. Cit.*, p. 112;

³² SILVA, Juary C. A Responsabilidade do Estado por Atos Judiciais e Legislativos: A Teoria da Responsabilização Unitária do Poder Público, São Paulo: Ed. Saraiva, 1985, p. 300;

³³ ARAÚJO, Edmir Netto de. Responsabilidade do Estado por Ato Jurisdicional, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981, p. 194;

vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio – e estabeleceu-lhes vedações expressas; tanto umas quanto outras têm por objetivo final assegurar a independência e imparcialidade da função, indispensável à administração da justiça. Todavia, em que pese o lugar de destaque ocupado pelos magistrados, muito se discute quanto à sua caracterização frente ao Estado. São os juízes servidores públicos ou agentes políticos?

Para fornecer uma resposta a esta pergunta com propriedade, necessário estabelecer, *a priori*, certas distinções terminativas. Em primeiro lugar: existe diferença entre os conceitos de servidor público, funcionário público e agente público? Novamente, a doutrina ainda não foi capaz de alcançar um consenso quanto ao tema. No entanto, a análise textual de certos diplomas legislativos conduz a algumas considerações bastante sólidas.

Em primeiro lugar, a Lei de Improbidade Administrativa³⁴ conceitua agente público como “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função” perante as entidades vinculadas ao Estado. Logo se percebe que trata-se de um conceito extremamente amplo, a designar um gênero, a abranger diversas espécies – dentre as quais, o servidor público.

Nota-se, da leitura do artigo 37 da Constituição Federal, que a expressão “funcionário público” foi corrigida, e hoje expressa o mesmo conteúdo do termo “servidor público”, funcionando como mero sinônimo. Os servidores públicos, por sua vez, são aqueles agentes públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo ou cargo em comissão, regidos pela Lei n.º 8.112/1990 e passíveis de responsabilização administrativa, apurada mediante processo administrativo disciplinar ou sindicância de rito punitivo³⁵.

Já o agente político – também uma espécie do gênero “agente público” – é aquele detentor de cargo eletivo, eleito por mandatos transitórios, como os chefes do Executivo e membros do Legislativo, além de outros cargos específicos, como os de Ministro de Estado ou Secretário Municipal ou Estadual. Os agentes políticos, diferente dos servidores públicos, não se sujeitam ao processo administrativo disciplinar convencional³⁶.

³⁴ BRASIL. Lei n.º 8.429/1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências, Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1992, art. 2º;

³⁵ Informação extraída do site oficial da CGU – Controladoria Geral da União, disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/agentes-publicos-e-agentes-politicos>; acesso em 03 de dezembro de 2015;

³⁶ *Ibid.*;

Por essa perspectiva³⁷, muitos doutrinadores negam que o magistrado possa ser encarado enquanto um agente político, apontando os juízes enquanto servidores públicos. Destacam-se Celso Antônio Bandeira de Mello³⁸, José dos Santos Carvalho Filho³⁹ e Maria Sylvia Zanella di Pietro⁴⁰.

Como dito, embora exista uma miríade de correntes – majoritárias ou minoritárias – a respeito dos diversos matizes que compõem a tela em análise, é viável defender a ideia de que os magistrados, enquanto servidores públicos, no exercício da jurisdição estatal, prestam um serviço público, eis que se fazem presentes os elementos – material, subjetivo e formal – essenciais à sua caracterização. E com isso concorda boa parte da doutrina.

Resta, portanto, abordar as consequências teóricas e práticas de tal conclusão, a partir da leitura da própria Constituição Federal, em contraste com o entendimento que vem se consolidando perante as instâncias superiores do Judiciário.

Partindo da premissa de que o exercício da jurisdição corresponde à prestação de um serviço público, e que os magistrados, no desempenho de sua atividade jurisdicional, atuam como servidores públicos, o que se percebe é que a simples leitura sistemática do texto da Constituição Federal converge em uma série de desdobramentos bastante pertinentes.

3. DESDOBRAMENTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS DA PERSPECTIVA PROPOSTA

O enquadramento da figura do magistrado enquanto servidor público, *per si*, gera diversas incongruências do que prevê a teoria legal, em contraste com a realidade fática observável no cotidiano. É fato que os juízes se sujeitam à Lei Orgânica da Magistratura, porém enquanto servidores, também deveriam se submeter aos ditames dos demais diplomas legais atinentes a esta categoria, como por exemplo a já citada Lei de Improbidade Administrativa, que tem sido muitas vezes reputada como incompatível com a LOM e, portanto, inaplicável aos magistrados que incorrem na prática de atos reputados como ilícitos. São raros os casos onde o juiz ímprobo é punido com pena mais severa do que a aposentadoria.

³⁷ Um outro prisma estende a compreensão do conceito de agente político, que também passa a albergar os indivíduos que possuem liberdade funcional plena, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em legislação especial. Segundo esta corrente, encabeçada por Hely Lopes Meirelles (cf. a obra já citada deste autor, p. 75), os magistrados se enquadrariam enquanto agentes políticos;

³⁸ A este respeito, cf. o capítulo V – Servidores Públicos, da já citada obra de Celso Antônio Bandeira de Mello;

³⁹ A este respeito, cf. a obra CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 24ª. Edição, Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2011;

⁴⁰ A este respeito, cf. o Capítulo 13 – Servidores Públicos, da já citada obra de Maria Sylvia Zanella di Pietro;

Um bom exemplo reside no julgamento, pela 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, do Recurso Especial n.º 1249531/RN; o recurso em questão tem, na sua origem, a propositura de uma ação civil pública manejada pelo Ministério Público Federal, contra uma juíza eleitoral que, visando atender aos interesses de seu cônjuge, então candidato a deputado, teria escondido e retardado o andamento de dois processos penais eleitorais, nos quais a parte era parente e auxiliar nas campanhas eleitorais de seu marido. Inconformada com o recebimento da petição inicial, a juíza interpôs recurso de agravo de instrumento ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, sustentando justamente a inaplicabilidade da Lei n.º 8.429/1992 aos magistrados integrantes do Judiciário. Aquele Tribunal acolheu os argumentos da juíza, razão pela qual o Ministério Público Federal fez subir a questão à corte superior.

Naquela oportunidade, o relator, Ministro Mauro Campbell, sendo acompanhado por unanimidade pelos seus colegas de turma, firmou-se pela necessidade de reforma da decisão de segunda instância, assentando a aplicabilidade daquele diploma aos juízes, inclusive mediante o respaldo de precedentes.

É pacífico nesta Corte Superior entendimento segundo o qual magistrados são agentes públicos para fins de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, cabendo contra eles a respectiva ação, na forma dos arts. 2º e 3º da Lei n.º 8.429/92. (...) Não se pode pensar um conceito de Justiça afastado da imparcialidade do julgador, sendo um indicador de um ato ímprobo a presença no caso concreto de interesse na questão a ser julgada aliada a um comportamento proposital que beneficie uma das partes. Constatada a parcialidade do magistrado (...) pode sim configurar ato de improbidade.⁴¹

É interessante notar, todavia, que a louvável decisão em comento fez questão de salientar que há uma importante distinção entre a qualidade dos atos praticados pelo magistrado, determinante para a incidência ou não da Lei de Improbidade Administrativa: segundo o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, o diploma legal em voga só se faz aplicável na hipótese de prática de atos não jurisdicionais.

Verifica-se que o ato imputado à recorrida não se encontra na atividade finalística por ela desempenhada. (...) As atividades desempenhadas pelos órgãos jurisdicionais estão sujeitas a falhas, uma vez que exercidas pelo homem, em que a falibilidade é fator indissociável da

⁴¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2ª Turma, Recurso Especial n.º 1.249.531-RN, rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 20 de novembro de 2012, votação unânime; disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1112389&num_registro=201100939846&data=20121205&formato=PDF; acesso em 03 de dezembro de 2015;

natureza humana. Porém, a própria estruturação do Poder Judiciário Brasileiro permite que os órgãos superiores revejam a decisão dos inferiores, deixando claro que o erro, o juízo valorativo equivocado e a incompetência são aspectos previstos no nosso sistema. Entendimento contrário comprometeria a própria atividade jurisdicional. O que justifica a aplicação da norma sancionadora é a possibilidade de se identificar o *animus* do agente e seu propósito deliberado de praticar um ato não condizente com sua função.⁴²

Para todos os efeitos, portanto, o magistrado, embora servidor público, no exercício da jurisdição não pode ser responsabilizado por seus erros, por mais crassos que sejam. O que se questiona, todavia é se o princípio constitucional do duplo grau de jurisdição, invocado pelo acórdão acima, realmente teria o condão de afastar por completo a improbidade mesmo daquele juiz que deliberadamente decide (ou não decide) de forma ilegal.

E além disso, o que dizer dos casos onde a revisão, pela via recursal, de determinada decisão ou postura adotada pelo juiz, não se mostra suficiente a reparar determinado dano já experimentado pela parte? Muito tem se escrito a respeito da responsabilidade do Estado pela demora em conceder a prestação jurisdicional pretendida ou pela falha em concedê-la, sob certos aspectos⁴³; no entanto, pouco se discute sobre a responsabilização dos juízes, enquanto agentes públicos, pelos erros cometidos no exercício da jurisdição.

Se a atividade judicante corresponde, indene de dúvidas, a um serviço público – ainda que por uma perspectiva mais ampla – e se, mais do que isso, representa, nas palavras da Ministra Carmen Lúcia, “um direito público subjetivo constitucionalmente assegurado ao cidadão” a quem se faculta, inclusive, “exigir do Estado a prestação daquela atividade”, visto se tratar “de uma parte, direito fundamental do cidadão, e de outra, dever do Estado”, parece óbvio que as falhas na sua prestação gerem o dever de indenizar, pelo poder público.

É nesse sentido a lição de Ilton Garcia da Costa:

Quando o Estado assume o monopólio da jurisdição, proibindo o particular de exercer seus direitos pelas próprias mãos, os conflitos sociais que não são resolvidos de forma amigável, somente poderão encontrar solução através da atividade jurisdicional do Estado-juiz. Em razão

⁴² *Ibid.*;

⁴³ A este respeito, é possível citar uma infinidade de trabalhos acadêmicos, merecendo destaque as obras “O Direito Constitucional à Jurisdição”, de Carmen Lúcia Antunes; “Responsabilidade Objetiva do Estado pela Morosidade da Justiça”, de Francisco Fernandes de Araújo; “Responsabilidade Civil do Estado”, de Yussef Said Cahali; “Responsabilidade do Estado por Atos Judiciais”, de Augusto do Amaral Dergint; “Responsabilidade Patrimonial do Estado por Ato Jurisdicional”, de Zulmar Fachin; “Responsabilidade Civil do Estado pela Demora na Prestação Jurisdicional”, de Vera Lúcia R. S. Jucovsky; “Responsabilidade Civil do Estado por Atos Jurisdicionais”, de Ana Cecílio Rosário Ribeiro; etc.

disso, o Estado deve prestar ao particular um serviço judiciário com qualidade e eficiência, sob pena de responsabilização por danos decorrentes do mau funcionamento.⁴⁴

Todavia, nos moldes do artigo 37, § 6º da Constituição Federal⁴⁵, o Estado tem assegurado o direito de regresso contra o responsável, uma vez comprovado o dolo ou a culpa. Seria o caso, portanto, de responsabilização daquele magistrado que, dolosa ou culposamente, prejudica a parte, ainda que no exercício da jurisdição, dando azo ao dever de indenizar pelo Estado – lembrando que a negligência é uma das hipóteses configuradoras da culpa. Na prática, não é o que se observa, no entanto.

À semelhança do que ocorre com frequência no contexto da administração pública, o juiz-servidor, muitas vezes, em sua atuação, se olvida de seu papel perante o cidadão que dele depende, a fim de obter justiça e fazer prevalecer seu direito. Este lapso se deve, em grande parte, à noção de que o magistrado, como dito, é tido como irresponsável por seus atos (ou pela ausência deles) e decisões (ou pela ausência delas), no exercício da jurisdição. A respeito da negligência que lamentavelmente marca o cotidiano dos prestadores de serviços públicos, “o dia-a-dia tem nos mostrado que as práticas utilizadas pelos servidores não satisfazem o administrado em suas expectativas (muito pelo contrário, em certos casos até dificulta)”⁴⁶, e infelizmente “o que se pode perceber é que o servidor age, na maioria das vezes, de uma forma distanciada da concepção de que ele é o prestador da atividade estatal e gestor do interesse dos cidadãos”⁴⁷, e é por essa razão que “seus pré-conceitos, ou pré-concepções acabam por sobrepor ao respeito que o Estado deve ter para com os administrados”⁴⁸.

De fato, não raro nota-se que as convicções pessoais de certos magistrados acabam por sobrepujar o dever de interpretação e aplicação isenta e imparcial da lei que se espera em um contexto democrático, e diante de tais ilegalidades, resta ao jurisdicionado – usuário deste serviço público que é a jurisdição – buscar a reforma daquela decisão, sem que, contudo, o

⁴⁴ COSTA, Ilton Garcia da; ZOLANDECK, Willian Cleber. A Responsabilidade Civil do Estado por Erro Judiciário, Revista Jurídica (UNICURITIBA), v. 1, n.º 28, pp. 210-229, 2012; disponível em <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/426/331>; acesso em 04 de dezembro de 2015;

⁴⁵ A redação integral do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988 prevê que “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”;

⁴⁶ PAES, Alberto de Moraes Papaléo; RODRIGUES, Aline Cardoso. O Princípio da Eficiência Administrativa e a Responsabilidade Política do Servidor Público. Revista Argumenta, Jacarezinho – PR, n.º 17, pp. 11-38, Abr. 2013. ISSN 2317-3882; disponível em <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/231>; acesso em 04 de dezembro de 2015;

⁴⁷ *Ibid.*;

⁴⁸ *Ibid.*;

servidor público que eventualmente tenha incorrido em erro, possa ser responsabilizado pelos eventuais danos a que tenha dado causa.

CONCLUSÃO

O neoconstitucionalismo contemporâneo, apoiado nas concepções pós-positivistas que permearam o contexto do pós-guerra, na segunda metade do século XX, serviu de combustível ao fortalecimento do Judiciário, que assumindo uma postura mais ativista, cada vez mais se consolida enquanto guardião da Constituição Federal e da ordem fundamental de direitos e garantias outorgadas aos cidadãos, a exigir do poder público a sua implementação efetiva. É nesse sentido que se reafirma o exercício da jurisdição como serviço público fundamental e indispensável à coletividade, eis que constitui ferramenta essencial à defesa e concretização de tais direitos.

E é ainda nessa mesma esteira que o magistrado, enquanto representante do Estado e investido na função jurisdicional, enquanto prestador de tal serviço público, deve ser encarado não como agente *sui generis* – a despeito das prerrogativas que lhe conferiu o texto constitucional – mas como servidor público que é, de quem deve a sociedade ser capaz de esperar e exigir os mesmos deveres e obrigações impostas aos demais funcionários que integram os quadros do Estado. Agindo com dolo ou culpa, no exercício de sua atividade final – judicante – ou não, deve ser responsabilizado pelos danos e prejuízos que venha a causar por sua conduta ou omissão.

Firme nas premissas acima, conclui-se ser urgente a desconstrução da ideia do magistrado enquanto alguém distante do jurisdicionado, que o enxerga em uma espécie de pedestal institucional, a fim de viabilizar a reaproximação entre usuário e servidor público, também na esfera do Judiciário, promovendo a desmistificação deste setor estatal de importância fundamental, como já dito, sendo esta, talvez, a medida mais eficaz no resgate de sua credibilidade perante a população.

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, Edmir Netto de. Responsabilidade do Estado por Ato Jurisdicional, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981;

ARAÚJO, Luiz Alberto David, NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional, 17ª edição, São Paulo: Ed. Verbatim, 2013;

ARAÚJO CINTRA, Antônio Carlos de; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo, 30ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2014;

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 30ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2013;

BARROSO, Luis Roberto. NEOCONSTITUCIONALISMO E CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil); **Revista de Direito Administrativo** (RDA) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), v. 240, p. 1-42, 2005; disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618/44695>; acesso em: 16/02/2015;

BRASIL. Lei n.º 8.429/1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências, Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1992;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2ª Turma, Recurso Especial n.º 1.249.531-RN, rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 20 de novembro de 2012, votação unânime; disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1112389&num_registro=201100939846&data=20121205&formato=PDF; acesso em 03 de dezembro de 2015;

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 24ª. Edição, Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2011;

CGU – Controladoria Geral da União, disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/agentes-publicos-e-agentes-politicos>; acesso em 03 de dezembro de 2015;

COSTA, Ilton Garcia da; ZOLANDECK, Willian Cleber. A Responsabilidade Civil do Estado por Erro Judiciário, **Revista Jurídica** (UNICURITIBA), v. 1, n.º 28, pp. 210-229, 2012; disponível em <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/426/331>; acesso em 04 de dezembro de 2015;

COSTA, Ilton Garcia da; GIACOIA, Gilberto. (Org.). Parceria Público Privada - PPP e Agências Reguladoras, Questões Críticas. 1. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2014;

[COSTA, Ilton Garcia](#); GONÇALVES, Aline M. . Da Sociedade Antiga à Sociedade Política e a Funcionalidade do Direito. **NOMOS** (FORTALEZA), v. 36, p. 205-224, 2016

CRETELLA JÚNIOR, José. Administração Indireta Brasileira, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1980;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 25ª edição, São Paulo: Ed. Atlas, 2011;

LIMA, Thadeu Augimeri G., [COSTA, Ilton Garcia](#) . Três Dilemas do Estado Democrático de Direito no Constitucionalismo Contemporâneo: Reflexos a partir da Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 83, p. 13-33, 2013.

MASAGÃO, Mário. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1968;

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno, 5ª edição, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001;

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo, 23ª edição atualizada por Eurido de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo: Ed: Malheiros, 1998;

PAES, Alberto de Moraes Papaléo; RODRIGUES, Aline Cardoso. O Princípio da Eficiência Administrativa e a Responsabilidade Política do Servidor Público. **Revista Argumenta**, Jacarezinho – PR, n.º 17, pp. 11-38, Abr. 2013. ISSN 2317-3882; disponível em <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/231>; acesso em 04 de dezembro de 2015;

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 25ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2005;

SILVA, Juary C. A Responsabilidade do Estado por Atos Judiciários e Legislativos: A Teoria da Responsabilização Unitária do Poder Público, São Paulo: Ed. Saraiva, 1985;

TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional, 22ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2008.

Submetido em 19.08.2019

Aceito em 20.03.2020.