AMARO CAVALCANTI E A DUALIDADE DA JUSTIÇA NA FORMAÇÃO DA REPÚBLICA BRASILEIRA

AMARO CAVALCANTI AND THE DUALITY OF JUSTICE IN THE FORMATION OF THE BRAZILIAN REPUBLIC

LUCIANO ATHAYDE CHAVES*

RESUMO

O modelo de organização do Poder Judiciário depende diretamente dos arranjos políticos e institucionais. No caso brasileiro, a dualidade de Justiça, com a convivência de segmentos federal e justiças estaduais, adotado na República, constitui um dos temas mais sensíveis nos debates constitucionais sobre o sistema judiciário. O objetivo deste artigo é, a partir da análise da obra "*Regime Federativo e a República Brasileira*", compreender o pensamento de Amaro Cavalcanti sobre o Judiciário na formação da República. Com base na pesquisa bibliográfica e com o uso do recurso histórico como suporte metodológico, foi possível concluir que a questão da administração da justiça, longe de se constituir um tema lateral ou complementar da organização política do Estado na formação da República, constituiu-se, ao revés, em substrato de grande centralidade nos debates político-constituintes. Por outro lado, os elementos coletados na pesquisa permitiram afirmar que o modelo da dualidade da Justiça, já no momento de adoção pelo regime republicano, foi objeto de grandes objeções, diante de suas contradições, por exemplo, com a opção constitucional de unidade da legislação sobre as grandes áreas do direito, como direito civil e criminal.

Palavras-chave: Amaro Cavalcanti; poder judiciário; república; regime federativo; dualidade da justiça.

ABSTRACT

The organizational model of the Judiciary directly depends on the political and institutional arrangements of each society. In the Brazilian case, the dual structure of the Judiciary, with the coexistence of federal and state branches adopted in the Republic, constitutes one of the most sensitive topics in constitutional debates regarding the judicial system. The aim of this article is, based on an analysis of the book "Regime Federativo e a República Brasileira", to understand Amaro Cavalcanti's perspective on the Judiciary during the formation of the Republic. Based on bibliographic research and using the historical approach as a methodological tool, it was possible to conclude that the issue of the administration of justice, far from being a secondary or complementary topic in the political organization of the State during the formation of the Republic, was, on the contrary, a matter of great centrality in the political-constitutional debates. On the other hand, the elements gathered in the research make it possible to state that the model of judicial duality, even at the moment of its adoption by the republican regime, was already the subject of major objections due to its contradictions with, for instance, the constitutional choice for unified legislation in major areas of law, such as civil and criminal law.

Keywords: Amaro Cavalcanti; judicial Branch; republic federative regime; duality of judicial organization.

* Doutor em Direito Constitucional (UNIFOR). Professor Associado no Departamento de Direito Processual e Propedêutica da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Atua na área do Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional e Processual, em especial nos seguintes campos de reflexão: Processo Civil e do Trabalho; Organização do Estado e Teoria do Poder, com destaque para o Poder Judiciário (governo judicial e Estatuto da Magistratura). Também atual na área de metodologia da pesquisa científica, em especial na pesquisa em Direito com base empírica. Autor de artigos e livros nas áreas de atuação.
luciano.athayde@ufrn.br.

Recebido em 5-4-2025 | Aprovado em 20-6-2025

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 A PRIMEIRA REPÚBLICA E A DUALIDADE DA JUSTIÇA: O MOVIMENTO DAS FORÇAS POLÍTICAS DESCENTRALIZADORAS; 2 O PENSAMENTO DE AMARO CAVALCANTI SOBRE O REGIME FEDERATIVO E A DUALIDADE DE JUSTIÇA INSTAURADA PELA REPÚBLICA; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

> "[...] a organização e funcionamento atual da justiça no Brasil são, sabidamente, incapazes de dar aos indivíduos e à coletividade uma garantia de segurança real do direito de cada um e de todos: primeira condição indispensável à existência profícua de uma República democrática"[1, p. 234].
>
> "Respondeu, a República, em suas linhas mestras, aos anseios de maior autonomia local ou regional, que o Império não soube ou não pudera satisfazer"[2, p. 7].
>
> "No fundo, a realidade social a transformar não é uma realidade homogênea, una e coerente. É justamente o contrário. Não existe um Poder Judiciário. Existem múltiplos poderes judiciários, se o encararmos do ponto de vista organizacional, econômico, sociológico ou político. Existe uma multiplicidade quase palpável, de se pegar na mão, diria certamente Gilberto Freyre [...] Na verdade, por mais paradoxal que possa parecer, o Poder Judiciário pode ser uno e múltiplo ao mesmo tempo"[3, p. 119].

Uma forma de se enxergar a trajetória institucional do Poder Judiciário brasileiro consiste em perceber o movimento pendular de centralização e descentralização do poder político, do qual a Justiça, enquanto organização pública, ocupa uma das suas dimensões, na linha da tradicional teoria da repartição, acolhida nos sucessivos processos constitucionais, ainda que preservando, cada um deles, suas particularidades.

A partir dessa compreensão dinâmica, temos que esse movimento pendular tem como efeito os (re)arranjos constitucionais e institucionais por que tem passado o Judiciário desde a formação política do Estado Brasileiro, nomeadamente porque, como afirmou Victor Nunes Leal[4], não há um desenho universal para a organização política dos Poderes, constituindo os modelos adotados como tipos-experimentais, os quais passam pela fase de atritos e choques naturais entre as diversas zonas do Poder, em todas as suas variantes e origens.

A experiência brasileira nos permite afirmar que, na transição do Império para a República, firmou-se um arranjo institucional para o Poder Judiciário que viria a se firmar como preponderante no cenário constitucional. Refiro-me ao modelo de dualidade da Justiça, o qual implica a complexa convivência de uma Justiça da União e a Justiça dos Estados-membros,

[1] CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República brasileira*. Brasília: UnB, 1983.
[2] NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência*. Porto Alegre: Sulina, 1973. v. II.
[3] FALCÃO, Joaquim. O múltiplo Judiciário. *In*: SADEK, Maria Tereza (org.). *Magistrados*: uma imagem em movimento. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
[4] LEAL, Victor Nunes. A divisão dos poderes no quadro político da burguesia. *In*: CAVALCANTI, Themistocles Brandão; SILVA, Carlos Medeiros; LEAL, Victor Nunes. *Cinco estudos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955, p. 53.

modelo umbilicalmente vinculado ao regime federativo que foi instituído no nosso país a partir de instauração da República em 1889. Até então, a Justiça do Império era una, não se reconhecendo a possibilidade das então Províncias usufruírem dessa prerrogativa político-constitucional de instituir sua própria organização judiciária, ainda que tivessem sua influência política na construção dos quadros de magistrados imperiais, como apontam os estudos de Victor Nunes Leal[5] e Koerner[6].

Logo, uma primeira questão que emerge desse processo consiste em compreender que não foi a Justiça Federal, organizada pelo Decreto nº 848, de 1890, a grande inovação institucional, porquanto, de certa forma, tratou-se de emprestar nova roupagem à estrutura judiciária vinculada ao poder central, agora representado pela União. A "estadualização da Justiça", como se referiu Damasceno[7] - que procurou assegurar maior prestígio aos poderes locais, mercê do movimento de descentralização alimentado durante boa parte do Segundo Império -, foi o elemento que demarcaria, a partir de então, uma complexidade ainda maior ao campo judiciário[8], cuja exata dimensão constitui um desafio analítico até os dias de hoje[9].

O objetivo deste estudo é o de contribuir para a compreensão desse processo de construção do modelo de dualidade de Justiça, destacando, em especial, o pensamento de Amaro Cavalcanti sobre o tema, uma vez que, no acervo de sua produção bibliográfica, destaca-se a obra "*Regime Federativo e a República Brasileira*", na qual apresenta, de forma bastante específica, uma visão muito crítica sobre esse período de reorganização do Estado Brasileiro, oferecendo, portanto, uma contribuição que merece ser fonte de análise, não apenas por sua qualidade, mas também pela profundidade analítica que oferece sobre aspectos muitas vezes negligenciados nas abordagens sobre esse período de nosso itinerário político e institucional.

[5] *Ibidem*.

[6] KOERNER, Andrei. *Judiciário e cidadania da Constituição da República brasileira*. Curitiba: Juruá, 2010.

[7] DAMASCENO, João Batista. *Judiciário e República*. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2014, p. 11.

[8] Qualquer análise sobre o Judiciário no Brasil, a nosso ver, não pode deixar de considerar a importância que essa instituição, ainda que com funções e características diferentes, tem assumido ao longo da nossa trajetória político-institucional. Em contraste com a trajetória norte-americana, por exemplo, os juízes e tribunais desempenharam, no Brasil, a partir o marco colonial, um papel social de grande relevo, já que representaram a estrutura funcional de poder da Coroa portuguesa em todos os seus domínios ultramarinos, responsável não apenas pela administração, como também pelo enfrentamento de tensões e conflitos na relação com os povos e territórios colonizados, como enfatiza Thomas Flory: "*when a Portuguese monarch desired to regulate some crucial aspect of colonial life, he seldom sent troops, royal intendants, or tax collectors. More often he sent judges*" (na nossa tradução: quando um monarca português desejava regular alguma questão crucial da vida colonial, ele raramente enviava tropas, intendentes reais ou coletores de impostos. Frequentemente, enviava juízes) (FLORY, Thomas. *Judge and jury in imperial Brazil (1808-1871)*: social control and political stability in the new State. Austin: University of Texas Press, 1981).

[9] Chaves procurou apoio na metáfora do "arquipélago", ampliando-lhe o sentido já empregado em outras análises sobre o Judiciário brasileiro, no propósito de investigar camadas mais profundas dessa complexidade do tecido organizacional dos tribunais, integrado por mais de noventa tribunais, apontando, a partir de dados empíricos, a sobrevivência de um quadro de insulamento institucional muito extenso, sobremaneira evidenciado quanto ao recorte adotado, referente ao cumprimento do estatuto da magistratura, supostamente uno e nacional (CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022).

Sobre sua biografia e trajetória, Tavares de Lyra[10] recorda que Amaro Bezerra Cavalcanti de Albuquerque nasceu em 15 de agosto de 1849, numa pequena povoação do município de Caicó, Jardim de Piranhas, já à época uma próspera cidade, encravada na zona do alto sertão norte-rio-grandense. Destacou-se como jurista e político brasileiro, sendo amplamente reconhecido por sua notável erudição jurídica e projeção internacional. Sua atuação como membro da Corte Permanente de Arbitragem em Haia, bem como sua contribuição como Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e sua participação como um dos autores da Constituição brasileira de 1891, representando o Rio Grande do Norte no Senado Constituinte, solidificaram sua relevância no contexto histórico e jurídico do Brasil.

Amaro Cavalcanti deixou também um legado significativo como um dos principais intelectuais expoentes do pensamento industrialista naquele período. Cavalcanti sustentava a convicção de que a única maneira de impulsionar o crescimento econômico do país, combater seu atraso econômico e preservar a soberania nacional era incentivando o avanço da sua indústria. Na sua visão, o setor industrial era "a classe produtiva por excelência" e, portanto, necessitava ser incentivado e protegido pelo Estado[11].

Nota-se que se trata de intelectual e personagem histórico contemporâneo dos fenômenos que buscamos compreender. Além disso, sua passagem pelo Supremo Tribunal Federal, entre 1906 e 1914, coloca-o como uma das poucas figuras públicas brasileiras que transitaram pelos três Poderes da República.

Lançando-se mão do recurso histórico como metodologia[12], o presente estudo está dividido em duas seções. Na primeira, apresenta-se uma discussão mais ampla sobre a instituição da dualidade de Justiça na República brasileira, com a apresentação de alguns antecedentes históricos e de algumas implicações institucionais já evidenciadas naquele momento histórico. Na segunda seção, o interesse repousa no diálogo entre o tema do regime federativo e a dualidade da Justiça no pensamento do jurista Amaro Cavalcanti.

1 A PRIMEIRA REPÚBLICA E A DUALIDADE DA JUSTIÇA: O MOVIMENTO DAS FORÇAS POLÍTICAS DESCENTRALIZADORAS

Os fatos históricos raramente são fortuitos e acidentais, principalmente quando sucedem no campo político ou institucional. Comumente, os eventos históricos de transição, como se pode caracterizar a instituição da República no Brasil, decorre de um processo, de um percurso histórico mais complexo e cheio de antecedentes.

A partir dessa abordagem, é possível afirmar que a dualidade da Justiça, conquanto concretizada já no início da República, foi alimentada por importantes debates políticos ante-

[10] LYRA, Augusto Tavares. Conferências no Instituto: Amaro Cavalcanti. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 204, 1951, p. 335.
[11] FERNANDES, Suzana Cristina. O pensamento industrialista de Amaro Cavalcanti. *Leituras de Economia Política*, Campinas, n. 10, p. 25-51, jun. 2002/jun. 2003.

[12] KOERNER, Andrei. A história do Direito como recurso e como objetivo de pesquisa. *Revista Diálogos*, Maringá, v. 16, n. 2, p. 627-662, maio/ago. 2012. Disponível em: http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/issue/view/1269. Acesso em: 17 mar. 2024.

riores, ainda no regime do Império, protagonizado por personagens representativos de correntes políticas e ideológicas, de cujos choques emergiram não apenas as soluções institucionais, mas modelos de Estado que iam se (re)configurando nos períodos seguintes.

Um dos aspectos mais relevantes desse debate, que interessa aos propósitos deste trabalho, diz respeito à questão da (des)centralização política no país, um assunto que ocupou a agenda das duas correntes políticas mais importantes no período pré-republicano. Referimo-nos aos pensamentos conservador e liberal[13], preponderantes em nosso itinerário político naquele período. Para Ferreira[14], é possível considerar que a questão da maior ou menor centralização do poder político constitui-se aspecto nuclear dos confrontos entre esses grupos e marca uma das questões mais proeminentes da história política brasileira.

Aureliano Cândido Tavares Bastos[15] representa muito bem o pensamento liberal de propósito descentralizador, com ênfase na emancipação política das então Províncias do Brasil. Em sua obra *A província*, de 1870, elabora um amplo estudo na defesa da descentralização política, para cujo propósito considerava não apenas a vasta extensão territorial, mas, principalmente, o isolamento das províncias mais distantes[16]. Além disso, afirmava que a centralização política brasileira era um "fato meramente oficial", com repercussões que seriam negativas, inclusive para a independência judicial[17]. Vale a pena registrar aqui fragmentos dos seus argumentos:

> A uniformidade, vício inerente à centralização, lentamente transformou o Brasil em monarquia europeia [...] A missão do atual reinado tem sido sujeitar as províncias ao freio da centralização, que as comprime e as debilita [...] A centralização é fonte perene de corrupção, que envenena as mais elevadas regiões do país [...] falta que o sufrágio se manifeste livremente e tenha toda a sua eficácia. Mas, se deixais concentrada a polícia, o juiz dependente do governo, a guarda nacional militarizada, toda a

[13] A emergência de confronto ideológico se torna mais evidente a partir do período regencial, quando grupos liberais que contestaram o primeiro Imperador expuseram suas rivalidades. Segundo Ferreira (1999, p. 26), esses grupos liberais eram representados pela corrente dos "moderados", que defendiam um parlamentarismo à inglesa, dentro do quadro de um regime monárquico, sendo expoentes dessa ala figuras como Padre Feijó. De outro lado, havia os denominados "exaltados", que defendiam reformas profundas em sentido federalista e, em alguns casos, em sentido republicano. Contra esses grupos, colocavam-se os restauradores (ou "caramurus") que pretendiam o retorno do Imperador ao Brasil. Ver: FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império*: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: Editora 34, 1999.

[14] FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império*: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: Editora 34, 1999, p. 19.

[15] BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870.

[16] Explorar esses eventos históricos é particularmente importante para evidenciar a fragilidade da ideia, convertida em senso comum, de que o modelo federativo brasileiro, adotado desde os primeiros atos do Governo Provisório, em 1889 (cf.: Decreto nº 7, de 20 de novembro de 1889, que institui os Estados Provisórios), teria sido fruto de uma improvisação, de um simulacro do modelo norte-americano. Por certo que o modelo estadunidense serviu de parâmetro para o desenho de instituições públicas de muitos países, mas é relevante perceber que essa questão federativa estava presente há décadas no debate político brasileiro. E mais: por qualquer ângulo que se possa enxergar, o modelo adotado no Brasil, embora federativo, tem particularidades que o distancia daquele desenho norte-americano, aspecto que será objeto de crítica por parte de Amaro Cavalcanti, como veremos na seção seguinte deste estudo.

[17] CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022, p. 278.

> administração civil hierarquicamente montada, o governo das Províncias preso por mil liames ao governo supremo [...] Podeis ornar o pórtico do edifício, mas não deixará de ser a mesma habitação infecta, se não rasgares aberturas para o ar e a luz, se não restabeleces a circulação embaraçada[18].

Em contraposição, o pensamento conservador não enxergava virtude nas propostas liberais, nomeadamente na defesa do *self-government* das províncias, por lhes faltar a possibilidade de coesão do sistema político, em especial diante das condições particulares brasileiras, ao tempo em que também defendia as prerrogativas do Poder Moderador, inclusive no que se referia à suspensão de magistrados pelo Imperador, como se colhe da seguinte passagem de Souza[19], o Visconde de Uruguai:

> O Poder Moderador é essencialmente conservador [...] suspende os magistrados [...] devem, porém, ser logo responsabilizados. É o único meio, aliás, insuficiente, que temos de fiscalizar o Poder Judicial, que não tem que o fiscalize. Quem em tal caso suspende é um poder independente, o Poder Moderador. Quem responsabiliza é um outro poder independente, o judicial [...] se o magistrado suspenso é condenado pelo Poder Judicial, ao qual é entregue, nenhum inconveniente, antes vantagem, provém do exercício do exercício do Poder Moderador. Se é absolvido, lucra o magistrado na sua independência, e pelo triunfo da sua inocência.

A referência ao pensamento liberal de Aureliano Cândido de Tavares Bastos, em face das ideias conservadoras do Visconde do Uruguai, visa ilustrar as tensões políticas da época e a importância que o debate em torno da (des)centralização política vai assumir na história brasileira, com reflexos até mesmo em períodos bem posteriores[20].

Por outro lado, percorrer esse trajeto compreensivo segue certa tradição da historiografia nacional, que vê nesses atores políticos e autores de obras sobre política como proeminentes representantes dessas correntes de pensamento (liberal e conservador). É nesse sentido de contraste entre as ideias desses dois referenciais históricos do pensamento político, por exemplo, que desenvolve Ferreira[21] sua hipótese de trabalho. Nas suas palavras:

> [...] a minha hipótese é que o debate sobre centralização e descentralização tinha um alcance mais amplo do que essas explicações sugerem. Procurarei mostrar que Tavares Bastos e Uruguai apresentavam objetivos e estratégias diferentes de organização do Estado frente a desafios concretos com os quais se defrontava a elite política do Império — questões como a manutenção da unidade territorial, a acomodação da enorme diversidade regional, a escravidão e a perspectiva de seu fim, as relações com as nações estrangeiras, o desenvolvimento nacional.

[18] BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870, p. 27-28.
[19] SOUZA, Paulino José Soares de (Visconde de Uruguai). *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997, p. 265-266.

[20] CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022, p. 278.
[21] FERNANDES, Suzana Cristina. O pensamento industrialista de Amaro Cavalcanti. *Leituras de Economia Política*, Campinas, n. 10, p. 25-51, jun. 2002/jun. 2003, p. 20.

O Judiciário, instituição-chave para todos os regimes políticos até então, não poderia deixar de sentir os efeitos de qualquer debate reformista do Estado. Em especial no período final do Segundo Reinado, a Reforma Judiciária de 1871 vai incorporar algumas das propostas liberais gestadas nas décadas anteriores, muitas delas voltadas à profissionalização da magistratura[22]. Nesse cenário, começam a surgir, de forma mais estruturada, elementos funcionais relevantes para a consolidação da carreira dos juízes, como, por exemplo, a irredutibilidade de vencimentos e inamovibilidade, bem como algumas regras de incompatibilidade, como a separação da função de magistrado com a da política – papéis que, até então, se entrelaçavam. Mais adiante, na Reforma Eleitoral de 1881, a incompatibilidade alcançou também a participação dos juízes em eleições, na qualidade de candidatos – prática comum durante todo o Império[23] e ponto estratégico na agenda do pensamento liberal para mudanças na legislação eleitoral, apoiados na expectativa de que a profissionalização da magistratura e sua distância da atividade político-partidária, elevaria o grau de independência de seus juízes.

Apesar de relevantes, as reformas empreendidas no fim do Império não atenderam a outro ponto estratégico do pensamento liberal, mais adiante convertido e associado ao movimento republicano, qual seja a descentralização do sistema judicial, com a autonomia das províncias para estruturar seus poderes políticos. Essa mudança, contudo, seria um dos aspectos-chave das reformas republicanas após 1889.

Transformado o Império Brasileiro em regime decaído, em 15 de novembro de 1889, instalou-se o Governo Provisório, o qual, seguindo uma tradição de transições políticas moderadas e conservadoras, mantida até hoje na política nacional[24], manteve os juízes em seus cargos, sem prejuízo de revisão de suas decisões por outras autoridades competentes.

Nesse mesmo período, muitas das questões que permaneceram em aberto nas décadas anteriores, frutos dos debates entre o pensamento liberal e conservador, relativamente ao desenho institucional do Estado e à arquitetura judiciária, voltarão ao centro da agenda constitucional, dentre as quais o modelo mais ou menos centralizado do Poder político.[25]

[22] BONELLI, Maria da Glória. Os magistrados, a autonomia profissional e a resistência à reforma do Judiciário no Brasil. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE SOCIOLOGIA JURÍDICA, 10., 2009, Córdoba. *Anais* [...]. Córdoba: Sociedad Argentina de Sociología Jurídica, 2009, p. 3.

[23] Essa vedação, como se sabe, não foi recepcionada na Carta de 1824, o que reforçou a presença dos bacharéis em Direito – inclusive magistrados – no cenário da elite política brasileira e aprofundou o sincretismo funcional da organização política no séc. XIX. Ao longo do Império, segundo indica a pesquisa de Barman e Barman, 66% dos seus senadores eram graduados em Direito, grupo que também representava nada menos do que 67% dos ministros no mesmo período. Ver: BARMAN, Roderick; BARMAN, Jean. The role of the law graduate in the political elite of Imperial Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, London, v. 18, n. 4, p. 423-450, nov. 1976, p. 426.

[24] CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022, p. 299.

[25] CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022, p. 298.

Instalado o Governo Provisório da República, teve início o processo político para a elaboração de uma nova Constituição. A Comissão designada para apresentar uma proposta de anteprojeto ao texto constitucional, a chamada "Comissão dos Cinco"[26], cumpriu sua tarefa. No entanto, suas ideias não foram integralmente acolhidas pelo Gabinete do Governo Provisório. Coube a Rui Barbosa e Campos Sales, então ministros desse Governo, dentre outros colaboradores, a reescrita da proposta, de que resultou o texto do Decreto nº 510, de 22 de julho de 1890, que se constitui, em grande medida, a redação da Constituição de 1891[27].

Nesse processo, coube um importante papel a Campos Sales. Nascido em Campinas, São Paulo, sua trajetória se entrelaça com o movimento republicano e antimonarquista, elegendo-se deputado em 1885. Com instauração da República, assume o Ministério da Justiça, espaço que se mostrou catalisador para concretizar ideias descentralizadoras e de articulação com os poderes provinciais, estratégia que vai se notabilizar em seu mandato como Presidente da República (1898-1902), a instauração da chamada "política dos governadores", um sistema de trocas entre o poder central o os poderes estaduais, recebendo destes o apoio para "gerir os destinos do país".[28]

Sob a condução de Campos Sales no Ministério da Justiça, o processo constituinte descartou as propostas iniciais de unidade da Justiça, ancorado nas ideias republicanas da época, no sentido de que a dupla soberania (União e Estados) era princípio decorrente da forma federativa, e esse preceito deveria produzir efeitos sobre todos os poderes políticos constituídos, inclusive o Judiciário. A literatura considera que a atuação de Campos Sales foi decisiva para a instituição da dualidade, com o Judiciário da União e os segmentos Estaduais, em coexistência[2930].

Na mesma linha, a Constituição de 1891 adotou outra medida descentralizadora no campo da organização judiciária: a dualidade de processos, reservando-se apenas à União a competência para legislar sobre o direito processual federal, o que implicou permitir aos Estados-membros a competência para dispor sobre o direito processual no âmbito de suas fronteiras.

De forma contraditória, adotou-se a unidade do direito material ou substancial (civil, comercial e criminal), o que afastou o modelo do regime de 1891 da fórmula norte-americana, que assegura a função legiferante sobre esses temas também aos Estados federados[31]. Esse

[26] A comissão, nomeada pelo Governo Provisório, era assim denominada por ter sido integrada por cinco membros: Saldanha Marinho, presidente; Américo Brasiliense, Francisco Rangel Pestana, Antônio Luiz dos Santos Werneck e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro, todos tradicionais republicanos. Ver: KOERNER, Andrei. *Judiciário e cidadania da Constituição da República brasileira*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 146.

[27] BALEEIRO, Aliomar. *Constituições brasileiras*: 1891. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 30.

[28] CORRÊA, Arsênio Eduardo. O pensamento político de Campo Sales. *Revista Estudos Filosóficos*, São João del Rey, n. 3, p. 142-153, 2009. Disponível em: http://www.seer.ufsj.edu.br/ estudosfilosoficos/article/view/2371. Acesso em: 22 abr. 2024, p. 150.

[29] ROURE, Agenor de. *A constituinte republicana*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918. v. II. Disponível em: https://bdlb.bn.gov.br/acervo/handle/20.500.12156.3/430685. Acesso em: 22 abr. 2024, p. 78.

[30] KOERNER, Andrei. *Judiciário e cidadania da Constituição da República brasileira*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 159-161.

[31] CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022, p. 302.

modelo, defendido pelo mesmo Campos Sales, foi objeto de críticas, por ser, inexplicavelmente, centralizador, diante de uma fragmentação política estadualizante quanto à organização jurídica do Estado brasileiro.

Durante o processo constituinte, Tavares Bastos afirmou que o modelo proposto pelo Governo Provisório implicava reconhecer que a organização judiciária brasileira seria do tipo *sui generis*, já que não se ajustava a nenhum paradigma conhecido, nem mesmo ao da arquitetura constitucional norte-americana[32].

A dualidade de Justiça é evento histórico, portanto, de grande relevo, na medida em que, a partir dele, é possível analisar a complexidade que a organização judiciária vai adquirindo, em diversos níveis sobrepostos da esfera institucional, marca que caracterizará os modelos de autonomia que serão acolhidos pelos diversos regimes constitucionais a partir de então. Noutra palavras, o advento do regime republicano ganha significado para o estudo do sistema judiciário brasileiro, não apenas por superar o Antigo Regime, instituindo um modelo formalmente republicano, mas principalmente por acomodar os interesses descentralizadores das forças políticas que irromperam em 1889, impedindo um Terceiro Reinado.

2 O PENSAMENTO DE AMARO CAVALCANTI SOBRE O REGIME FEDERATIVO E A DUALIDADE DE JUSTIÇA INSTAURADA PELA REPÚBLICA

Nesta seção, propõe-se a discussão do pensamento de Amaro Cavalcanti sobre a dualidade da Justiça - adotada pela Constituição de 1891 e, basicamente, mantida até os dias de hoje[33] -, a partir da sua obra *Regime Federativo e a República Brasileira*[34], editada, originalmente, em 1900. Pela cronologia de sua produção, percebe-se que se trata de um texto contemporâneo aos fatos, sendo importante lembrar que Amaro Cavalcanti foi eleito senador constituinte pelo Estado do Rio Grande do Norte, em 1890.

A obra em referência está estruturada em duas partes. A primeira, chamada de “parte geral”, é dedicada a explorar uma teoria geral do Estado, com noções de Estado e de soberania, bem como a apresentar delineamentos conceituais para a ideia de “federalismo”. Em seguida, no Capítulo II, Cavalcanti apresenta uma arqueologia dos modelos de federação e confederação conhecidos, desde a antiguidade, até as experiências suíça, argentina, alemã e

[32] LEAL, Aurelino. História judiciária do Brasil. *In*: SAINT-ADOLPHE, J.C.R. Milliet de. *Dicionário Histórico, Geográfico e Etnográfico do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922, p. 1163.

[33] Vale recordar que a dualidade de Justiça desaparece durante o regime do Estado Novo, a partir de 1937, ainda que a intervenção do poder político central nos Estados federados implique considerar que a extinção da Justiça Federal não resultou na descentralização da organização judiciária. Com o Ato Institucional nº 2, de 1965, restaura a dualidade da Justiça, com a reorganização da Justiça Federal, em 1966 (CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022, p. 348 e seguintes).

[34] CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República brasileira*. Brasília: UnB, 1983.

norte-americana. Também se dedica a analisar o modelo brasileiro de federação, reconhecendo, desde já, o caráter inovador do nosso sistema político, que pôs fim à monarquia constitucional, sem qualquer contestação ou "um só protesto em contrário"[35].

Destaca-se, nessa parte geral, o esforço do autor, ancorado na teoria política alemã, em caracterizar a federação, distinguindo-a do Estado unitário ou simples e da Confederação. Para Cavalcanti, o vínculo federativo se apoia na virtude da associação, e se origina na dualidade de governos, que coexistem em um mesmo território e nas relações dos membros associados[36].

Ao aprofundamento do estudo sobre o regime federativo brasileiro é dedicada a segunda parte do livro, denominada de "parte especial", voltada à discussão, em sete capítulos, do regime federativo brasileiro. São elas: "a União federativa do Brasil", "o Poder federal", "o Poder estadual", "o funcionamento dos Poderes", "a administração da Justiça", "a divisão das rendas públicas", "os dois governos e suas relações" e, por fim, "os maiores males da República". Dessa parte da obra, interessa-nos, em particular, os capítulos que refletem sobre a dualidade do Poder político e, em consequência, a dualidade da Justiça.

Sobre a formação do nosso regime federativo, sublinhou Cavalcanti[37] que, diferente de outras experiências estrangeiras, as antigas Províncias brasileiras não desfrutavam de soberania e a sua conversão para Estados, operada já sob a condução do Governo Provisório (Decreto nº 1, de 1889), quando lhes foi atribuída essa qualidade ou pressuposto estatal. A propósito, comenta o referido autor, ao vocábulo "soberania", empregado naquele momento, "talvez não se deva atribuir outro valor, senão o de mero eufemismo, muito recomendado nas circunstâncias [...]".

Na visão de Cavalcanti[38], essa fraqueza política das Províncias[39], nesse sentido da ausência de força estatal orgânica, revela-se na ausência de seu papel ativo na "revolução política operada". Ressalta, ainda, esse autor que esse momento teria se limitado ao Rio de Janeiro, capital do ex-Império brasileiro, que a elevou à capital federal, tendo as Províncias aceitado o "ato consumado", nada mais fazendo do que obedecer e cumprir as ordens e os decretos do Governo Federal.

Refletindo, de outro lado, sobre os dez anos de experiência do novo regime - já que sua obra foi publicada no ano de 1900 - aponta Amaro Cavalcanti algumas dificuldades percebidas no período. Na sua compreensão, um dos mais importantes obstáculos consistia no "desconhecimento do regime federal", "não só para a massa do ponto em geral, como também para as próprias classes dirigentes da política"[40]. E complementou:

[35] *Ibidem*, p. 44.
[36] *Ibidem*, p. 20.
[37] *Ibidem*, p. 123.
[38] *Ibidem*.
[39] Importante sublinhar que essa visão de fraqueza precisa ser atenuada, já que, desde o período regencial, circulavam nas Províncias as ideias liberais voltadas à assegurar um regime político mais descentralizado, com fortalecimento institucional das Províncias, movimento que pode ser claramente percebido na chamada década liberal (1834-1841), ciclo de expansão centrífuga do poder político que foi estancado pelo retomada do poder pelas forças políticas mais centralizadoras, que promoveram o "regresso conservador", sob a Regência Una de Araújo Lima (CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022, p. 277 e seguintes).

[40] CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República brasileira*. Brasília: UnB, 1983, p. 123.

> A Nação Brasileira passara, subitamente, do Estado simples, unitário, monárquico, em que se achava organizada, havia mais de dois terços do século, e funcionando sob o regime parlamentar, para o sistema composto, e mais descentralizado de todos: o Estado-Federal, ou a República federativa, sob a forma presidencial"[41].

De fato, mesmo considerando que o debate pela descentralização política estava presente no seio da elite dirigente do país desde, pelo menos, o período regencial - como, aliás, evidenciam os acontecimentos da chamada "década liberal" (1827-1837)[42][43]- é possível considerar que as medidas adotadas pelo Governo Provisório, em especial aquelas voltadas ao empoderamento político das antigas Províncias, sob a liderança de figuras como Campos Sales, precipitaram uma soberania local que não foi devidamente amadurecida, em termos institucionais.

Evidencia esse diagnóstico o comentário de Oliveira Vianna[44] a respeito da descentralização política promovida pelo novo regime, em especial no campo judiciário, considerado por esse autor como um retrocesso, diante dos avanços das reformas institucionais implementadas na segunda metade do séc. XIX, em particular pela reforma judiciária de 1871:

> Nesse sentido, a descentralização republicana, trazida pela Constituição de 91 -- estadualizando a magistratura e criando as oligarquias --, representou indiscutivelmente um passo atrás, um verdadeiro regresso neste sistema de garantias das liberdades privadas que o Império estava lentamente organizando. Com esta descentralização integral operada pela Constituição de 91, estas liberdades foram novamente postas sob ameaça daquelas "paixões do mal", a que aludia Rui. Ressurgiram então dos seus túmulos do período colonial os antigos "almotacéis", "juízes ordinários" e "capitães-mores" -- e ressurgiram sob os modernos avatares do juiz "nosso" e do delegado "nosso", que são hoje -- como outrora aqueles - as fontes mais fecundas dos atentados contra a liberdade civil do povo-massa do Brasil[45].

[41] *Ibidem*, p. 124.

[42] Sobre esse quadro de debate em torno da descentralização política no Brasil, pontuou Amaro Cavalcanti: "Falando desta sorte, não ignoramos, aliás, que já em 1831, o Partido Liberal 'exaltado' apresentara um projeto à Câmara dos Deputados, convertendo o 'governo do Brasil em monarquia federativa'; que o 'Manifesto republicano' de 1870 começara justamente com estas palavras: 'No Brasil, antes ainda da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo' - o que, por si só, deixa bem ver todo o intuito desse documento; - e que, mais tarde, nos últimos tempos do Império, não faltaram, mesmo, 'políticos imperialistas' da escola liberal, espíritos superiores por sua orientação e talentos, que consideram a federação, 'meio indispensável' para conservar no Brasil a própria monarquia existente [...]'. Não se deve, porém, dar aos fatos um valor maior, do que realmente tinham. O que deles se verifica ou pode inferir-se, é a aspiração de certos espíritos cultos e adiantados, em favor de uma idéia ou plano político, e nada mais; quanto à massa do povo, quanto às classes sociais do país, em geral a sua verdadeira 'situação intelectual' sobre a matéria, ninguém ousará negar, era de completa ignorância em tudo que dizia respeito às normas e alcance real do sistema federativo, até a 'Revolução de 1889'" (CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República brasileira*. Brasília: UnB, 1983, p. 125.)

[43] FLORY, Thomas. *Judge and jury in imperial Brazil (1808-1871)*: social control and political stability in the new State. Austin: University of Texas Press, 1981.

[44] VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

[45] VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999, p. 494.

Uma crítica tão severa não seria compartilhada por Amaro Cavalcanti, conquanto o seu pensamento não permita sugerir dúvida em torno de sua criticidade à forma como o regime federativo e suas instituições foram estabelecidos pelo Governo Provisório e pelos primeiros governos constitucionais do novo Estado. Sua crítica ao regime se assentava em quatro grandes campos temáticos, considerados como defeitos ou dificuldades da nova organização política: a) funcionamento independente, mas harmônicos, dos poderes públicos; b) dualidade da Justiça e da lei processual; c) divisão das rendas públicas entre União e Estados federados; (d) nas relações e obrigações dos Estados com a união, e *vice-versa*[46].

Note-se que são temas que, conquanto propostos no início do século XX, ao cabo de pouco mais de dez anos do fim do antigo regime, continuam extremamente atuais e desafiadores. As tensões entre os Poderes permanecem na agenda política brasileira, não apenas entre os entes da federação, mas também entre os Poderes repartidos (Executivo, Legislativo e Judiciário), debate que, não raro, envolve a questão das receitas públicas. É de lembrar a discussão, por exemplo, da Reforma Tributária em 2023, que passou por uma ampla discussão do 'pacto federativo'. De igual forma, a criação do Conselho Nacional de Justiça, em 2004, por meio da Emenda Constitucional nº 45, não deixa de representar um momento de reorganização das forças políticas, como elemento (re)centralizador que reflete um esforço para o enfrentamento de problemas decorrentes da descentralização judiciária, mantida e ampliada no regime constitucional de 1988, inclusive com a cláusula assecuratória de autonomia administrativa, financeira e orçamentária dos tribunais[47].

Pois bem, no que concerne à instituição da dualidade da Justiça, levada a cabo já nos primeiros raios de sol do regime republicado de 1889, temática de que se ocupa este estudo, o pensamento de Amaro Cavalcanti se encontra palmilhado no Capítulo V do seu livro "*Regime Federativo e a República Brasileira*", tendo esse autor justificado a adoção desse modelo de dualidade da seguinte forma:

> Ao qualificativo de "Estados", com o qual as antigas províncias passaram a ser partes componentes da União Brasileira, deveu-se, em muito, à dualidade de Justiça, reconhecida nos textos da Constituição Federal [de 1891] (art. 59, §§ 1º e 2º, art, 60, § 1º, art. 61 e 62). Pareceu a muito que os Estados federados não teriam existência condigna ao título se na própria organização não tivessem os três poderes distintos, o legislativo, o executivo e o judiciário, com atribuições, relativamente completas, para os negócios estaduais"[48].

Logo, percebe-se que a dualidade de Justiça se apresentou como aspecto que, senão decisivo, foi importante impulsionador para o desenho do regime federativo, um verdadeiro

[46] CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República brasileira*. Brasília: UnB, 1983, p. 126.
[47] CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022.
[48] CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República brasileira*. Brasília: UnB, 1983, p. 221.

elemento essencial e qualificador da soberania dos entes da federação, ainda mais se considerarmos o peso e a tradição que os tribunais e sua magistratura sempre exerceram desde os imemoriais tempos coloniais[49] [50] [51].

A discussão proposta no Capítulo V tem início com a exposição do pensamento do constituinte José Higino Duarte Pereira, Senador pelo Estado de Pernambuco, e depois ministro da Justiça e ministro do Supremo Tribunal Federal, pensamento esse considerado por Amaro Cavalcanti como "irrespondível"[52]. Para Higino[53], a soberania seria um atributo apenas da União, já que, no sistema federativo, não existem múltiplas soberanias. E mais: haveria uma lista de questões que deveriam ser atribuídas apenas à União, como negócios externos, moeda, exército, pesos e medidas, serviço postal e, também, a Justiça, constituindo esta última, a Justiça, "um interesse eminentemente nacional, tanto quanto a moeda, os correios e os telégrafos, que facilitam as transações e as comunicações e, por isso, devem estar sujeitas a leis uniformes". Aprofunda José Higino a crítica à dualidade da Justiça, destacando a inconveniência desse modelo diante da prevalência, no regime constitucional de 1891, da unidade do Direito, ou seja, de que somente caberia à União legislar sobre os temas centrais da ordem jurídica brasileira, como o direito civil, penal, comercial, ainda que admita a dualidade de leis processuais (suprimida pelos regimes constitucionais posteriores).

Esse aspecto expõe, de fato, as contradições do modelo de dualidade de Justiça no panorama da unidade do direito, como afirmaram, de forma crítica, os constituintes José Hygino e o próprio Amaro Cavalcanti, em seus votos separados, na comissão da Constituinte onde se debateu o tema, ocasião em que prevaleceu a posição do Governo Provisório:

> Pareceu à maioria da Comissão que nesta parte a Constituição labora em uma inexplicável contradição, *admitindo ao mesmo tempo dois princípios antagônicos – o da unidade do Direito e o da dualidade do Poder Judiciário*. Como manter, praticamente, a unidade jurídica, desde que os tribunais superiores dos Estados tiverem de julgar, em última instância, aplicando e interpretando soberanamente as leis do direito privado? [...] Os códigos do Direito privado são leis federais, e, entretanto, a sua aplicação fica dependendo quase exclusivamente das justiças dos Estados, vindo assim dar-se o contrassenso de ser a União, de quem a lei emana, privada do poder de aplicá-la ou fiscalizar sua aplicação [...] Aquela contradição e essa inconsequência não se notam na Constituição Norte-Americana, que, nesta parte, serviu de modelo ao sistema ora impugnado,, pela razão de que ali a pluralidade da magistratura é uma consequência lógica da diversidade de legislações civis e criminais[54].

Essa contradição da dualidade da Justiça e unidade do direito representa, no pensamento de Amaro Cavalcanti, um dos grandes problemas do novo regime federativo, e um aspecto que o afasta do sempre lembrado paralelismo com o modelo norte-americano, o qual,

[49] CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022.
[50] FLORY, Thomas. *Judge and jury in imperial Brazil (1808-1871)*: social control and political stability in the new State. Austin: University of Texas Press, 1981.
[51] LEAL, Aurelino. História judiciária do Brasil. *In*: SAINT-ADOLPHE, J.C.R. Milliet de. *Dicionário Histórico, Geográfico e Etnográfico do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922.
[52] CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República brasileira*. Brasília: UnB, 1983, p. 234, nota 10.
[53] *APUD* CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República brasileira*. Brasília: UnB, 1983, p. 222.
[54] LEAL, Aurelino. História judiciária do Brasil. *In*: SAINT-ADOLPHE, J.C.R. Milliet de. *Dicionário Histórico, Geográfico e Etnográfico do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922, p. 1163.

como se sabe, conserva a dualidade também do direito, implicando uma ordem jurídica mais complexa, mas na qual o papel das Cortes federais não apresenta as mesmas características - e dificuldades - que se nota no sistema judiciário, com efeitos sentidos até os dias de hoje.

Nesse ponto, a análise de Amaro Cavalcanti também atribui à dualidade da Justiça uma ruptura muito significativa, pois, assim como sucedia com a unidade do direito, mantida no novo regime, a administração da justiça sempre se constituiu um "serviço inteiramente nacional, desde os tempos mais remotos, e, além disso, achando-se confiado a uma magistratura, que procurou sempre mostrar-se digna da sua nobre função". Nada obstante, prossegue esse autor, optou-se por tentar então o "desconhecido, abandonando-se a tradição, aliás, consoante com nossos conhecimentos jurídicos, só porque se afigurara a alguns ser isto mais de molde com a dignidade ou a suposta soberania dos Estados federados"[55].

No que se refere ao desenho ou mesmo as características dessa nova magistratura estadual, alguns membros da Constituinte conservavam uma visão bastante crítica, inclusive no que se refere ao potencial de independência judicial. Nesse sentido, pronunciou-se o constituinte Amphilophio Carvalho:

> A aplicação do direito vai pertencer a juízes locais, só dependentes dos governos dos Estados, Estados pobres e endividados na sua maior parte; e *esses juízes, mal remunerados, sem estímulo para o dever, criatura dos governadores dos Estados, formando uma magistratura secundária, desprestigiada* [...] esses juízes, Sr. presidente, vão ser, antes de tudo, agentes eleitorais, empreiteiros das eleições, instrumentos dos governos e dos partidos locais, no meio da luta intensa provocada por tantos cargos de eleição popular em cada Estado (destaque nosso).

O diagnóstico do constituinte Tavares Bastos[56], por sua vez, inclinou-se no sentido de afirmar que o modelo proposto no Projeto de Constituição, analisado pelo Congresso Constituinte, implicava reconhecer que a organização judiciária brasileira seria do tipo *sui generis*, já que não se ajustava a nenhum paradigma conhecido, nem mesmo ao da arquitetura constitucional norte-americana.

Colhe-se do pensamento de Amaro Cavalcanti que sua crítica esteve mais centrada no modelo da dualidade da Justiça, do que numa crítica antecipada e presumida quanto a uma impossibilidade de instituição de uma magistratura estadual digna de suas funções. Estampa essa consideração a seguinte passagem de sua obra em estudo:

> Não está em nosso pensamento afirmar *a priori* que, pelo fato de haver uma 'magistratura estadual', não possa esta jamais existir ou funcionar de maneira condigna; tal não é, realmente, o nosso sentir a esse respeito. O que queremos é insistir sobre a grave inconveniência dessa 'dualidade de magistrados', constitucionalmente independentes na aplicação e interpretação das leis, tratando-se, aliás, de um só povo, regido pelo mesmo direito[57].

[55] CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República brasileira*. Brasília: UnB, 1983, p. 223.
[56] LEAL, Aurelino. História judiciária do Brasil. *In*: SAINT-ADOLPHE, J.C.R. Milliet de. *Dicionário Histórico, Geográfico e Etnográfico do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922, p. 1163.
[57] CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República brasileira*. Brasília: UnB, 1983, p. 224.

Sua preocupação, que arranca dessa crítica, também se volta às condições funcionais e remuneratórias dessas múltiplas magistraturas estaduais, de modo que as "melhores habilitações" preencham as posições de juízes, em ordem a não prejudicar a administração da justiça. Essas condições, reitera Amaro Cavalcanti, não são voltadas à pessoa do magistrado, senão para assegurar a independência dos juízes e tribunais.

Essa posição de Amaro Cavalcanti não deixa de ser interessante, uma vez que, como corroboram os estudos de Chaves[58], a trajetória republicana apresenta um grande esforço para, não obstante a dualidade da Justiça, conservar – ainda que de forma contraditória – a unidade do estatuto da magistratura, como, aliás, aponta o art. 93 da Constituição de 1988[59]. Em razão dessa concertação institucional - voltada a moldar, com regras únicas, as vias centrais da magistratura brasileira, e que vem sendo amadurecida desde o regime constitucional de 1934 -, fala-se hoje em uma "Justiça nacional", formada pelos diversos segmentos do Judiciário. Contudo, como sustenta Chaves[60], essa imagem de "unidade" sombreia a complexidade da organização judiciária brasileira, que tem na dualidade da Justiça característica de potencial mais fragmentador.

É importante ressaltar que, ao tempo em que Amaro Cavalcanti analisou o modelo da dualidade da Justiça, essas questões não estavam postas no debate político-constitucional. Somente nas décadas seguintes se ergueria a crítica à fragmentação estatutária formal da carreira da magistratura, que sequer era profissionalizada na chamada República Velha. Somente a partir das décadas de 1930/1940, começa-se a se delinear as linhas gerais da unidade estatutária dos juízes, instituição ainda cheia de porosidades e fragilidades, precisamente em razão da fragmentação organizacional da Justiça, em dois amplos segmentos: a Justiça da União e a dos Estados. Essa fragmentação também implicava diferentes níveis de garantias funcionais aos magistrados, que foram percebidas, com o desenvolvimento das teorias da independência judicial, como uma ameaça à integridade da administração da justiça no país[61]. Logo, é compreensível que os riscos percebidos pela dualidade, ao tempo da atuação intelectual de Amaro Cavalcanti, gravitassem em torno do modelo em si, na sua experimentação ainda ini-

[58] CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022.

[59] Esse caráter uno do Judiciário brasileiro, embora com múltiplas organizações judiciais, foi reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367, que questionou a legitimidade constitucional da criação do Conselho Nacional de Justiça. A decisão do STF assentou a natureza "una" do Judiciário, sob o fundamento de que a Constituição Federal estabelece uma Justiça nacional, em que pese sua divisão em vários ramos: "A divisão da estrutura judiciária brasileira, sob tradicional, mas equívoca denominação, em Justiças, é só o resultado da repartição racional do trabalho da mesma natureza entre distintos órgãos jurisdicionais. O fenômeno é corriqueiro, de distribuição de competências pela malha de órgãos especializados, que, não obstante portadores de esferas próprias de atribuições jurisdicionais e administrativas, integram um único e mesmo Poder. Nesse sentido fala-se em Justiça Federal e Estadual, tal como se fala em Justiça comum, militar, trabalhista, eleitoral etc., sem que com essa nomenclatura ambígua se enganem hoje os operadores jurídicos" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367/DF*. Relator: Min. Cezar Peluso, 13 de abril de 2005. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371. Acesso em: 10 maio 2024).

[60] CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022.

[61] *Ibidem*.

cial, e não nas suas deficiências dinâmicas, que somente seriam identificadas nas décadas seguintes, e que ainda estão sendo objeto de ajustes constitucionais, movimento de que é exemplo a Emenda Constitucional nº 45.

Ainda sobre o pensamento de Amaro Cavalcanti, depreende-se que sua crítica ao modelo judiciário não se limitou à dualidade da Justiça. Investiu também sua produção intelectual contra a dualidade da lei processual, assegurada, como visto, pelo regime federativo de 1891, como um pressuposto para a dualidade de Justiça. Também vislumbrou Amaro Cavalcanti grandes inconvenientes nessa fórmula experimental. Constituindo o Brasil uma só nação, e com o direito substantivo ou material uno, a multiplicidade de fontes do direito adjetivo ou processual implicará dezenas de praxes ou modos diferentes de se considerar atos, prazos e provas no âmbito do processo. Exemplificou esse inconveniente da dualidade de processo com o caso de atos praticados por meio de precatórias, ou seja, ordens a serem cumpridas com o concurso de Juízos localizados em outros Estados, procedimentos que poderiam estar sujeitos a regras diferentes, a depender da localidade do juízo deprecado. Até mesmo diferenças de período de férias forenses poderiam causar prejuízos à administração da justiça[62].

Essa posição de Amaro Cavalcanti seria, mais adiante, adotada pela Assembleia Constituinte de 1933-1934, que estabeleceu a unidade do processo, embora se tenha conservado a dualidade da Justiça, embora não tenha faltado naquele processo constituinte vozes em favor da unidade da Justiça. Ao final, a solução agasalhada na Constituição de 1934 mostrou-se porosa o bastante para acomodar os interesses das forças políticas naquela altura. A dualidade de Justiça permaneceu, mas a moldura do Judiciário e de sua magistratura sofreu algumas mudanças importantes. Em primeiro lugar, explicitou-se as garantias funcionais e institucionais da Magistratura, amalgamadas, no âmbito federal, desde o regime de 1891 (art. 63). Em segundo lugar, estabeleceu-se a unidade do processo, sendo de competência exclusiva da União legislar sobre o tema (art. 5º, XIX, "a" da Constituição de 1934), o que representou uma importante ferramenta no processo de centralização do Estado[63].

Conclui Amaro Cavalcanti o seu capítulo sobre a "administração da justiça", no regime federativo brasileiro, com uma discussão sobre soluções de aprimoramento do modelo institucional. Na sua visão, posta de forma bem peremptória, "o remédio, verdadeira e completamente eficaz, seria a 'unificação' do Poder Judiciário em toda a República, regido exclusivamente pela lei federal, e, como tal, sem dependência alguma dos poderes estaduais". Mas, prossegue, se isso não for possível, sugere três medidas que atenuariam os problemas por ele identificados no modelo da época: a) a ampliação dos poderes do Supremo Tribunal Federal, "fazendo entrar na sua competência o direito de rever os julgados dos tribunais superiores dos Estados[64]; b) adoção de uma lei federal orgânica, segundo a qual fosse uniformemente

[62] CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República brasileira*. Brasília: UnB, 1983, p. 229.
[63] CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022, p. 323.
[64] Quanto a esse aspecto, vale ressaltar as críticas que circulam nos dias de hoje sobre a hipertrofia das atribuições do Supremo Tribunal Federal. Como se pode ver, as raízes desse problema podem ser muito profundas e a análise do pensamento de Amaro Cavalcanti autoriza pensar que tal hipertrofia pode estar relacionada precisamente com o modelo da dualidade da Justiça, dentre outros fatores não estudados aqui.

organizada a justiça estadual em todos os Estados-federados; e c) aplicação no Brasil do instituto da *removal of causes*, ou seja, a remoção de causas propostas na justiça estadual, feita a requerimento de uma parte, para tribunais da justiça federal, nas condições previstas em lei[65].

É surpreendente perceber o pioneirismo do pensamento de Amaro Cavalcanti nos pontos de melhoria que sugere para o sistema de Justiça no Brasil, em particular para a organização judiciária brasileira. Todas as suas sugestões acabaram sendo incorporadas à ordem constitucional, ainda que em momento muito posterior.

Sem promover grandes aprofundamentos na evolução com que suas propostas foram sendo amalgamadas - o que escaparia ao nosso propósito deste estudo -, é bastante ilustrar, quanto à primeira sugestão, as atribuições do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), contidas na Constituição Federal de 1988 (CF). No caso do STF, o art. 102 da CF estampa a sua competência para julgar, originariamente, por exemplo, conflitos entre a União e os Estados; bem como julgar, em recurso extraordinário, causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida, julgar válida lei ou ato local contestado em face da CF, ou julgar válida lei local contestada em face de lei federal (art. 102, inciso III, alíneas 'c' e 'd', CF).

A sugestão de Amaro Cavalcanti, no sentido da edição de uma lei federal, com a finalidade de padronizar a organização judiciária dos Estados-federados, revolve um tema de grande complexidade e pouco estudada pela literatura constitucional brasileira[66]. Sempre houve grandes resistências para se reduzir o "arquipélago da Justiça" e, portanto, reduzir a fragmentação da organização judiciária brasileira, muito em razão da dispersão das forças locais e da dificuldade de construção de consensos, em ambientes democráticos, em torno de uma legislação com tal finalidade. Como se sabe, somente após a Emenda Constitucional nº 7/1977, e no contexto de um regime autoritário, houve um vetor político mais centralizador,

em meio a uma discussão de reforma judiciária, articulada, originariamente, com o Poder Executivo e o Supremo Tribunal Federal, cuja discussão no Congresso Nacional precipitou a adoção das medidas integrantes do chamado "pacote de abril". Em meio a uma crise política, foi elaborada a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN), a qual, embora não regule, por completo o funcionamento de todos os corpos judiciários brasileiros, estabeleceu, de outra parte, linhas e parâmetros que emprestaram, desde então, as convergências que conhecemos quanto à gestão da magistratura e o funcionamento dos tribunais, em um panorama conservado de dualidade de Justiça.[67]

Por fim, a Emenda Constitucional nº 45/2004 acabou incorporando ao texto constitucional um dispositivo que trata do tema sugerido por Amaro Cavalcanti, concernente à "remoção de causas" (*removal of causes*) da justiça estadual para a federal. Trata-se do § 5º do

[65] CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República brasileira*. Brasília: UnB, 1983, p. 232-233.
[66] CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022.
[67] Para maiores aprofundamentos sobre esse período e sobre o processo de elaboração da LOMAN, ver: CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022, p. 342 e seguintes.

art. 109[68], que estabelece a possibilidade de suscitação do incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, mais conhecido como a "federalização dos crimes de direitos humanos"[69], nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, por provocação do Procurador-Geral da República.

■ CONCLUSÃO

Temas de grande atualidade foram sentidos, percebidos e refletidos por Amaro Cavalcanti há mais de cem anos, o que torna o seu pensamento uma importante referência para os estudos de temas constitucionais e da teoria do direito em geral. Por outro lado, o interesse deste estudo centrou sua atenção no livro "*Regime Federativo e a República Brasileira*", e, mais precisamente, na discussão em torno do modelo de organização judiciária inaugurado pela República, com a dualidade da Justiça, a unidade do direito substantivo ou material (civil, penal, comercial, dentre outras dimensões da ordem jurídico-positiva) e a dualidade do direito adjetivo ou processual. São todos temas que transcendem a época da obra, tornando-a, por essa razão, fonte importante para o estudo da formação da organização do Estado brasileiro.

A análise da obra selecionada, para compreensão do pensamento constitucional de Amaro Cavalcanti, em articulação com outras fontes trazidas para a discussão, permite concluir que a questão da administração da justiça, longe de se constituir um tema lateral ou mesmo complementar da organização política do Estado na formação da República, constituiu-se, ao revés, em substrato de grande centralidade nos debates político-constituintes.

A compreensão de Amaro Cavalcanti sobre a opção pela dualidade da Justiça no Brasil, dentre outros aspectos, apresenta alto grau de criticidade, apontando esse autor vários inconvenientes decorrentes das ações dessa fórmula descentralizada de administração da justiça pelo Governo Provisório, iniciado a 15 de novembro de 1889, e, em seguida, pelo Governo constitucional, após a promulgação da Constituição de 1891.

Esse arsenal intelectual e teórico oferecido por Amaro Cavalcanti se soma ao conjunto importante de esforços analíticos e compreensivos do Judiciário brasileiro, instituição complexa e ainda muito pouco estudada, mas que, como o próprio autor estudado afirma, "é indispensável à existência profícua de uma República democrática".

[68] "Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal".

[69] BREGA FILHO, Vladimir. Federalização das violações de direitos humanos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 44, n. 175, p. 67-79, jul./set. 2007. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/175/ril_v44_n175_p67.pdf. Acesso em: 10 maio 2024, p. 68.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. *Constituições brasileiras*: 1891. Brasília: Senado Federal, 2001.

BARMAN, Roderick; BARMAN, Jean. The role of the law graduate in the political elite of Imperial Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, London, v. 18, n. 4, p. 423-450, nov. 1976.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870.

BONELLI, Maria da Glória. Os magistrados, a autonomia profissional e a resistência à reforma do Judiciário no Brasil. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE SOCIOLOGIA JURÍDICA, 10., 2009, Córdoba. *Anais* [...]. Córdoba: Sociedad Argentina de Sociología Jurídica, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367/DF*. Relator: Min. Cezar Peluso, 13 de abril de 2005. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371. Acesso em: 10 maio 2024.

BREGA FILHO, Vladimir. Federalização das violações de direitos humanos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 44, n. 175, p. 67-79, jul./set. 2007. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/44/175/ril_v44_n175_p67.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.

CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a República brasileira*. Brasília: UnB, 1983.

CHAVES, Luciano Athayde. *O arquipélago da Justiça*: o modelo do governo judicial e o controle do estatuto da magistratura. São Paulo: Dialética, 2022.

CORRÊA, Arsênio Eduardo. O pensamento político de Campo Sales. *Revista Estudos Filosóficos*, São João del Rey, n. 3, p. 142-153, 2009. Disponível em: http://www.seer.ufsj.edu.br/estudosfilosoficos/article/view/2371. Acesso em: 22 abr. 2024.

DAMASCENO, João Batista. *Judiciário e República*. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2014.

FALCÃO, Joaquim. O múltiplo Judiciário. *In*: SADEK, Maria Tereza (org.). *Magistrados*: uma imagem em movimento. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FERNANDES, Suzana Cristina. O pensamento industrialista de Amaro Cavalcanti. *Leituras de Economia Política*, Campinas, n. 10, p. 25-51, jun. 2002/jun. 2003.

FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império*: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: Editora 34, 1999.

FLORY, Thomas. *Judge and jury in imperial Brazil (1808-1871)*: social control and political stability in the new State. Austin: University of Texas Press, 1981.

KOERNER, Andrei. A história do Direito como recurso e como objetivo de pesquisa. *Revista Diálogos*, Maringá, v. 16, n. 2, p. 627-662, maio/ago. 2012. Disponível em: http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/issue/view/1269. Acesso em: 17 mar. 2024.

KOERNER, Andrei. *Judiciário e cidadania da Constituição da República brasileira*. Curitiba: Juruá, 2010.

LEAL, Aurelino. História judiciária do Brasil. *In*: SAINT-ADOLPHE, J.C.R. Milliet de. *Dicionário Histórico, Geográfico e Etnográfico do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922.

LEAL, Victor Nunes. A divisão dos poderes no quadro político da burguesia. *In*: CAVALCANTI, Themistocles Brandão; SILVA, Carlos Medeiros; LEAL, Victor Nunes. *Cinco estudos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955.

LYRA, Augusto Tavares. Conferências no Instituto: Amaro Cavalcanti. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 204, 1951.

NEQUETE, Lenine. *O Poder Judiciário no Brasil a partir da Independência*. Porto Alegre: Sulina, 1973. v. II.

ROURE, Agenor de. *A constituinte republicana*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918. v. II. Disponível em: https://bdlb.bn.gov.br/acervo/handle/20.500.12156.3/430685. Acesso em: 22 abr. 2024.

SOUZA, Paulino José Soares de (Visconde de Uruguai). *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.