

---

# A PRESENÇA DO ESTADO EM JUÍZO. BREVE ANÁLISE DOS MODELOS FEDERATIVOS BRASILEIRO E NORTE-AMERICANO

*THE PRESENCE OF THE STATE IN COURT (A BRIEF COMPARISON  
BETWEEN BRAZIL AND THE US)*

---

Waller Chaves da Costa  
Procurador da Fazenda Nacional em Goiânia  
Mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Goiás

SUMÁRIO: Introdução; 1 Diferenças históricas entre as Federações brasileira e norte-americana; 1.1 Terminologia; 2 Imunidade judicial como corolário da imunidade do soberano (*Sovereign Immunity*), no sistema constitucional norte-americano; 2.1 O caso *Chrisholm vs. Georgia*, e o advento da Emenda XI à Constituição norte-americana (*Eleventh Amendment*). 2.2. *Hans vs Lousiania*; 2.3 *Pennsylvania vs. Union Gas Co*; 3 O modelo brasileiro: prevalência do dogma, sobre a História; 3.1 Inafastabilidade da jurisdição. Menção ao excesso de julgamentos sobre o crédito tributário; 3.2 Foros competentes para os conflitos envolvendo os entes da Federação, no direito

brasileiro; 4 Banalização dos conflitos judiciais envolvendo os Estados, no direito brasileiro; 4.1 Execução fiscal da dívida ativa da União – uma situação surreal; 4.2 Degeneração do espírito dos Juizados Especiais Federais; 5 Breve resposta à pergunta original; 5.1 *Conditional Spending*. O caso *South Dakota vs. Dole*; 6 Conclusões; Referências.

**RESUMO:** O presente artigo consiste em um estudo comparativo acerca da presença dos entes integrantes da Federação em juízo, no Brasil e nos EUA. Para tanto, dividiu-se o texto em cinco seções, iniciando-se pela análise histórica da formação das federações dos Estados Unidos da América e do Brasil. Em seguida, é examinado o caráter de imunidade/soberania dos estados federados nos EUA, e como isso repercute nas possibilidades de ajuizamento de ações judiciais em face dos mesmos. São estudados três casos exemplificativos do modelo norte-americano. Passa-se ao estudo do modelo brasileiro, que prima pela inafastabilidade da jurisdição, inclusive em relação aos estados federados e o Ente Central, concluindo-se pelo atual excesso de processos, alvo de críticas na quarta seção. Analisam-se, por fim, as relações financeiras entre Estados Federados e Ente Central, sob o prisma da chamada *conditional spending* estadunidense, e como ela se diferencia do modelo de cobrança brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federação; Imunidade do Estado; Imunidade Judicial.

**ABSTRACT:** This article consists of a comparative study of the possibilities of lawsuits against the Federation and the Federate States, both in Brazil and the United States. It is divided into five sections, starting with the historical analysis of the origin of the American and the Brazilian federations. The second section examines the *sovereign immunity* of the States that form the American Federation, and its consequences on the possibilities of bringing lawsuits against them. Three cases which exemplify the American model are then analysed. The paper also studies the Brazilian model, and its rule that state jurisdiction is able to judge all matters brought to Court, including those in which Federate States or the Federation are either plaintiff or defendant. It concludes that lawsuits are too numerous in Brazil. This is also criticized in the fourth session, which states that a trivialization

is currently happening within the matter of lawsuits involving the members of the Brazilian Federation, be it the execution of tax debts or the excessive lawsuits present in the so called “Special Federal Courts”. Lastly, the text briefly analyzes how, in the American Federation, the Federal Government makes States comply to its wishes through the use of the institute called *conditional spending*, and how it differs from the Brazilian ways that the Federation has, in order to collect financial debts of the Federate States.

**KEYWORDS:** Federation. State Immunity. Sovereign Immunity. Judicial Immunity.

## INTRODUÇÃO

Quando saímos do Brasil para o curso na *Thomas Jefferson School Of Law*, em San Diego, nossa intenção era analisar, ainda que brevemente, a maneira pela qual os Governos Centrais do Brasil e dos Estados Unidos da América (EUA) realizam a cobrança das dívidas financeiras que detenham em face dos Estados da Federação.

Por sermos lotados há quase cinco anos na Divisão de Acompanhamento dos Grandes Devedores da Procuradoria da Fazenda Nacional em Goiás (DIGRA PFN/GO), temos trabalhado com um caso cheio de peculiaridades, em que a União cobra do Estado de Goiás, na Justiça Federal em Goiânia, uma dívida do PASEP (contribuição social), avaliada em torno de 48 milhões de reais.

Nossa imediata indagação foi: Como se dá a cobrança judicial das dívidas financeiras de um Estado Federado, por parte do Ente Central, nos Estados Unidos?

Durante o curso, mais que “difícil”, a pesquisa se mostrou “rarefeita”. Estivemos com mais de um professor, fomos à bibliotecária, vasculhamos a biblioteca virtual da escola.

Não encontramos praticamente nenhum material relacionado ao tema, dado que, devido às origens históricas da Federação norte-americana, os Estados que a compõem não podem, via de regra, ser demandados em juízo.

Isto foi uma surpresa para nós, haja vista que, no Brasil, os conflitos judiciais entre os diversos entes políticos se contam à mancheira. No Estado de Goiás, particularmente, são centenas de ações em curso na Justiça Federal, entre a pessoa jurídica de direito público que representa a Federação (União) e a pessoa jurídica de direito público do próprio Estado de Goiás.

Certamente, as estatísticas se repetem em todos os Estados da Federação.

Se se incluir na conta as ações judiciais em curso no Supremo Tribunal Federal, sede do conflito tipicamente “federativo”, previsto no art. 102, da CF, há literalmente milhares de ações entre a União e algum Estado da Federação, em curso no Poder Judiciário brasileiro.

A dificuldade de encontrar material sobre o tema específico que buscávamos - cobrança da dívida financeira - foi compensada pelos textos que localizamos sobre a lenta evolução histórica do direito norte-americano, na tentativa de se fixar as balizas da possibilidade jurídica de um Estado da Federação ser levado a juízo - seja por particulares, seja por outros Estados, ou pela própria Federação.

Neste artigo, será feita uma breve análise da criação de cada Federação, para depois se investigar como a origem histórica de cada país é responsável pelas circunstâncias específicas nas quais o Estado federado pode ser levado a Juízo.

Uma ressalva que fazemos é a seguinte: nos últimos anos, pressionado por questões de política externa, as Federações têm de agir de um modo cada vez mais consistente no plano internacional. Para isto, as Repúblicas Federativas modernas têm caminhado para uma espécie de “uniformização das questões regionais”, com maior concentração de poderes a favor do Ente Central.

É natural, portanto, que a formatação original do Constitucionalismo norte-americano venha sofrendo abalos, de modo que o Ente Central passe a acumular mais e mais poder, em detrimento da autonomia originalmente concebida para os Estados membros.

Este artigo não pretende avançar sobre o tema. Ao contrário, limitaremos-nos a relacionar o modelo brasileiro, fundado num dogma constitucional bastante específico, no que diz com a possibilidade de se demandar em face do Estado em juízo, àquilo que o modelo-norte americano preserva de sua origem.

#### **DIFERENÇAS HISTÓRICAS ENTRE AS FEDERAÇÕES BRASILEIRA E NORTE-AMERICANA.**

A palavra “Federação” tem sua origem no termo do Latim *foedus*, que significa “amigo” e indica “confiança” - fídúcia e *fide*, como no latim *bona fide* (boa fé), têm a mesma raiz.

É comumente admitido que a Federação Americana é a única federação *autêntica* na recente História política da humanidade. Ao dizer “federação autêntica”, quer-se significar uma experiência na qual

um grupo de Estados independentes (as treze colônias) acordaram na sujeição, em variados aspectos, a um poder político superior e comum, batizado “Federação”.

Por outro lado, um tal “acordo original” de vontades políticas não faz parte do cabedal histórico da República Federativa do Brasil, onde as divisões internas do país foram definidas após a instituição da República. Para usar uma metáfora cartográfica, poderíamos dizer que o mapa brasileiro, com seus 26 (vinte e seis) Estados e a vasta área correspondente ao Distrito Federal (DF), foi desenhado por um Poder Central forte – a “União”.

Esta diferença na origem ocasiona uma série de peculiaridades para cada um dos modelos federativos.

Nos EUA, devido a uma cláusula explícita da Constituição promulgada em 1787, a Federação tem, originalmente, um poder muito limitado para criar leis: somente aqueles expressos na própria Carta Magna, sendo os demais reservados aos Estados.

Isso tem mudado com o tempo, e atualmente o Poder Central tem sofrido uma certa “hipertrofia”, acentuada a partir da segunda metade do século XX. Mas, na origem, a experiência de criação da Federação Americana revela um espectro muito específico de possibilidades de atuação política: tudo o que não seja explícito na Constituição como competência dela, Federação, cabe aos Estados ou ao “povo” (*the people*): “*Emenda 10*: Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo.”<sup>1</sup>

Assim, no sistema norte-americano, os Estados federados mantêm o poder de agir conforme suas próprias necessidades em quaisquer aspectos que não sejam explicitamente delegados, pela própria Constituição, à Federação.

No Brasil, cujo sistema jurídico é estatutário (*civil law*), ou seja, baseado na lei votada pelo Parlamento, a Constituição defere ao Ente Central (União) a criação de um número significativo de leis, inclusive os Códigos Civil e Penal. Confira-se o art. 22 da CF/88:

Artigo 22

Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

1 AMENDMENT X

*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people.*

- III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
- V - serviço postal;
- VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
- VIII - comércio exterior e interestadual;
- IX - diretrizes da política nacional de transportes;
- X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
- XI - trânsito e transporte;
- XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV - populações indígenas;
- XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
- XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
- XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
- XX - sistemas de consórcios e sorteios;
- XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXIII - seguridade social;
- XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
- XXV - registros públicos;
- XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;
- XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;  
XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;  
XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Os vinte e nove incisos do art. 22 da Constituição de 1988 revelam que, na República Federativa do Brasil, nenhum Estado federado tem autonomia para regular inúmeros aspectos básicos das vidas de seus cidadãos, uma vez que, para dizer o mínimo, as leis civis e criminais são as mais intimamente ligadas à vida cotidiana de quaisquer habitantes de qualquer país – desde o nascimento até a morte. E, no Brasil, sequer a criação destes dois códigos está no raio de ação dos Estados Federados.

Ambos os países - Brasil e EUA - têm um território continental e uma numerosa população, contada às centenas de milhões: 300 milhões de habitantes nos EUA, 200 milhões no Brasil. Ambos possuem um vasto leque de diferenças regionais dentro de suas fronteiras. Distintas regiões de um vasto país geralmente têm distintas culturas, hábitos, etc. E tais diferenças culturais deveriam naturalmente levar a uma diferenciada regulamentação.

Quando se considera que o Direito – seja *civil* ou *common law* – é criado por um grupo de legisladores, ou estabelecido por um grupo de juízes que analisa diferentes casos, parece óbvio que diferentes Estados de uma Federação devem sempre ter o direito de regulamentar a vida de seus próprios cidadãos nos mais variados sentidos.

Isso ocorre nos EUA de uma forma não semelhante no Brasil. O Estado da Califórnia, por exemplo, com suas muitas peculiaridades, tais como sua vasta área litorânea, uma fronteira internacional e uma grande população de imigrantes, tem o direito de criar suas próprias leis civis e criminais – que certamente variam das leis de Estados localizados no interior do país.

No Brasil, independente das diferenças existentes entre os Estados – e com certeza existem imensas disparidades entre os Estados costeiros e aqueles localizados na Floresta Amazônica –, todos se sujeitam, em inúmeros aspectos, às mesmas leis, todas criadas pelo Congresso Nacional.

No ponto, filiamo-nos à corrente que acredita que o Brasil deve ser considerado um Estado “unitário”, ao invés de uma Federação, posto que os habitantes de seus Estados-membro *não têm* a chance de regulamentar aspectos básicos de suas vidas: são sempre submetidos àquilo que habitantes de outros Estados pensam – uma vez que abunda a legislação federal, i.e., o arcabouço jurídico é majoritariamente *nacional*, idêntico, portanto, para todos os Estados da Federação.

Em sua origem, o sistema estadunidense garante maior autonomia às comunidades regionais, para que possam criar seu arcabouço jurídico, seja mediante estatutos criados por uma assembléia eleita (lei positiva), ou pela decisão judicial passada em casos específicos (*common law*).

Numa abordagem política mais ampla, tal autonomia se transmuta na ideia de “soberania” comentada em linhas volvidas, de modo que as regras que permitem a sujeição de um Estado a uma demanda judicial são, nos EUA, muito mais complexas que no Brasil, onde pode-se dizer que há uma verdadeira “banalização” da presença do Estado em juízo.

## 1.1 TERMINOLOGIA

Na América do Norte, a Federação é chamada “Estados Unidos”. Nas relações cotidianas entre os cidadãos, esta entidade é comumente referida como sendo “*the federal government*”, ou seja, “o Governo Federal”.

No Brasil, a Federação é chamada “República Federativa do Brasil”, quando se relaciona com outros atores da comunidade internacional. Em suas relações com seus próprios cidadãos, a entidade é denominada “União”.

Quanto ao equivalente em inglês deste último termo – *Union* –, ele não tem sido usado nos EUA desde o fim da guerra civil, uma vez que, tendo as colônias do Sul sido derrotadas na Guerra, permaneceram ligadas aos EUA por constrangimentos maiores que o mero ato de vontade, como o termo “União” parece sugerir.

No Brasil, “União” se diferencia de “Governo Federal”, no sentido de que o primeiro se refere à entidade da Federação, em suas relações “internas”, ao passo de que o segundo se liga mais intimamente ao Poder Executivo, comandado pelo Presidente da República.

Neste artigo, a palavra Federação irá substituir ambos os termos pelas quais o Poder Central age internamente: por “Federação”, expressaremos tanto o *Federal Government* nos Estados Unidos, como a União, no Brasil.

Ou seja: por Federação, queremos dizer o “Ente Central”.

## 2 "IMUNIDADE JUDICIAL" COMO COROLÁRIO DA "IMUNIDADE DO SOBERANO" (SOVEREIGN IMMUNITY), NO SISTEMA CONSTITUCIONAL NORTE-AMERICANO

No modelo federativo norte-americano, os Estados federados gozam do atributo de imunidade.

Em inglês, tal imunidade é veiculada pelas expressões *state immunity* ou *sovereign immunity*.

Esta última expressão dá uma boa idéia da origem do termo, e de seus contornos conceituais: na formação da Federação americana, as 13 colônias recém emancipados da Coroa Britânica eram Estados livres e independentes, e se enxergavam, portanto, como "estados soberanos".

Pelo própria etimologia do termo, um estado "soberano" é superior a seus súditos, não se sujeitando, portanto, a uma lide judicial entre si próprio e um seu súdito - *a menos que consinta com tal sujeição*.

Em termos judiciais, a imunidade dos Estados que formaram a Federação norte-americana significa, na origem, que não podem ser demandados em Juízo sem sua própria anuência - *the right not to be sued without waive*.

Num sistema baseado na *common law*, como o norte americano, isto não se firmou da noite para o dia. Muitas dúvidas houve, e ainda há, sobre o tema. A Constituição dos Estados Unidos é bastante sintética, mas, ao mesmo tempo, é também "elástica", no sentido de que sua interpretação não se dá de modo apriorístico, com base apenas no próprio dogma constitucional, ou seja, na mera literalidade de seu texto. A cristalização de seu espírito deriva, sempre, da solução de problemas advindos de episódios específicos da História do país.

Um caso emblemático para a análise do tema está em *Chrisholm vs. Georgia*, que remonta ao ano de 1793, pouquíssimo tempo após a promulgação da própria Constituição, que se deu em 1787.

### 2.1 O CASO *CHRISHOLM VS. GEORGIA*, E O ADVENTO DA EMENDA XI À CONSTITUIÇÃO NORTE-AMERICANA (*ELEVENTH AMENDMENT*)

Segundo o texto original do art. III, seção 2, da Constituição norte-americana, entre as muitas causas passíveis de serem levadas à Suprema Corte dos Estados Unidos, figuravam as "controvérsias em que os Estados Unidos fossem parte e as controvérsias entre

dois ou mais Estados federados, e *entre um Estado e cidadãos de outro Estado*.<sup>2</sup>

Em 1793, com base no permissivo constante do final da cláusula acima, a Suprema Corte dos Estados Unidos<sup>3</sup> se declarou competente para conhecer uma ação ajuizada por uma pessoa física, de nome *Chrisholm*, em face do Estado da Geórgia. A ação se fundava num contrato de fornecimento de *Chrisholm* ao Estado de Geórgia, durante os anos da revolução que levou à independência dos EUA.

No que diz com as relações de direito material, a situação entre *Chrisholm* e o Estado da Geórgia não era única. Nos primeiros anos de vigência da Constituição estadunidense, a maioria dos Estados tinha débitos altíssimos para quitar junto a fornecedores privados, por isto que a independência do jugo inglês exigiu um esforço de guerra, e a natural contração de empréstimos para financiá-lo.

Havia, portanto, o fundado temor que o precedente inaugurado em *Chisholm vs Georgia* abrisse as portas para uma enxurrada de ações judiciais, propostas na Suprema corte, por inúmeros credores privados, em face dos Estados da recém-criada Federação norte-americana.

A reação política à aceitação, pela Suprema Corte, da ação proposta por *Chrisholm* foi imediata. Dois anos depois da decisão judicial, na primeira sessão do Congresso, pela maioria maciça dos votos (*overwhelming vote*), em ambas as Casas, foi proposta e aprovada a Emenda 11 (*XI Amendment*), com a seguinte previsão:

O Poder Judiciário dos Estados Unidos não se estenderá a qualquer ação, com base na lei ou na equidade, ajuizada em face de qualquer dos Estados Unidos por Cidadãos de outro Estado, ou Cidadãos sujeitos a qualquer Estado Estrangeiro.<sup>4</sup>

Pela noção, pura e simples, de imunidade dos Estados membros (*sovereign immunity*), o Congresso poderia ter ido mais longe na redação

2 The judicial Power shall extend to all Cases, in Law and Equity, arising under this Constitution, the Laws of the United States, and Treaties made, or which shall be made, under their Authority; to all Cases affecting Ambassadors, other public Ministers and Consuls; to all Cases of admiralty and maritime Jurisdiction; to *Controversies to which the United States shall be a Party*; to *Controversies between two or more States; between a State and Citizens of another State*; between Citizens of different States; between Citizens of the same State claiming Lands under Grants of different States, and between a State, or the Citizens thereof, and foreign States, Citizens or Subjects. - This section is modified by the *11th Amendment*.

3 *US Supreme Court*, doravante chamada de Suprema Corte.

4 *The judicial power of the United States shall not be construed to any suit in law or equity, commenced or prosecuted against one of the United States by Citizens of another State, or Citizens or Subjects of any Foreign State.*

da Emenda 11, e ter vetado o ajuizamento, no Poder Judiciário da Federação, de quaisquer ações em face dos Estados- membro, sem seu próprio consentimento.

Limitou-se a Emenda, contudo, a proibir as ações propostas por cidadãos de outros Estados, fossem eles membros da própria Federação norte-americana, ou estrangeiros.

Manteve-se, assim, a competência da Suprema Corte para julgar litígios entre diversos Estados da Federação, e também as ações em que a própria Federação (*the United States*) fosse parte.<sup>5</sup> <sup>6</sup>

Mas nem por isso o tema deixou de ser tormentoso.

Ao contrário, no direito americano, a teoria da *state immunity* tem sido erigida em torno das dificuldades de se fixar limites para que os Tribunais reconheçam sua competência para decidir questões que, no fundo, são de cunho essencialmente político.<sup>7</sup>

Ao longo da histórica do constitucionalismo norte-americano, o tema tem sido objeto de inúmeras decisões da Suprema Corte, e o assunto longe está de encontrar uma solução definitiva.

De todo modo, a Emenda 11 importou numa limitação veemente ao poder que a recém-criada Federação norte-americana teria para restringir os *direitos originais*<sup>8</sup> dos Estados Federados.

O fato de o Congresso ter estabelecido, apenas seis anos depois do advento da Constituição, por via da Emenda 11, que o mero “contrato social” que dera origem à Federação não era o bastante para esvaziar a soberania dos Estados Federados, foi um divisor de águas na história do Constitucionalismo americano.

Como diz o adágio, “onde passa um boi, passa uma boiada”, e o caso *Chrisholm vs Georgia*, seguido pela promulgação da Emenda 11, foram apenas os dois primeiros movimentos no longo embate ideológico

---

5 Neste ponto, a competência da Suprema Corte dos Estados Unidos se assemelha àquela prevista pela Constituição brasileira, em seu *art. 102*: Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: *I* - processar e julgar, originariamente: *f*) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

6 No que diz respeito a esta última possibilidade, a Suprema Corte expressamente rejeitou, em 1892, as alegações do Estado do Texas, no sentido de uma imunidade plena, apta a lhe manter à margem de ação judicial proposta pela Federação (*United States vs. Texas*, 143, US 621).

7 *Further, as sovereign immunity issues have arisen in a greater variety of situations, the doctrine has come to serve new purposes – from protecting the fragile finances of Indian tribes<sup>2</sup> to defining the limits of judicial competence to decide essentially political questions.* Florey, K., *Sovereign Immunity Penumbra*.

8 Usamos a expressão “direitos originais” como substituta de “direitos naturais”, conceito geralmente ligado ao indivíduo, e não a um Estado soberano que opta por se unir a uma Federação.

em torno da possibilidade de os Estados Federados serem demandados em juízo.

Atualmente, um dos aspectos mais controversos do tema esta no entendimento de que, quando advinda do próprio Estado Federado, *a renúncia à imunidade deve ser expressa*.<sup>9</sup>

## 2.2 HANS VS LOUISIANA

*Chrisholm vs Georgia* data de 1793, conforme já explicitado.

Um segundo caso, ocorrido em 1890, quase cem anos mais tarde, também tem importância seminal sobre o tema. Trata-se de *Hans vs Louisiana*.

O autor, Hans, era detentor de alguns títulos da dívida pública do Estado da Louisiana, e temia que eles pudessem perder a validade, por conta de uma mudança na constituição estadual - ou seja, do próprio Estado da Louisiana. Para Hans, tal situação violava a “cláusula dos contratos”, prevista na Constituição dos Estados Unidos - por ela, nenhum estado poderia aprovar leis que importassem em descumprimento dos contratos<sup>10</sup>.

Hans ingressou com ação judicial em face da Louisiana, na corte federal situada no Estado, mas não obteve êxito.

Cem anos antes, em *Chrisholm vs Georgia*, o autor (Chrisholm) não era cidadão da Geórgia, e o fato de a Corte ter se dado por competente para julgar sua ação em face do Estado provocou a reação congressual que resultou no advento da Emenda 11.

Em 1890, Hans, por sua vez, era cidadão do próprio Estado da Louisiana.

Poder-se-ia pensar, então, que sua ação em face da Louisiana não esbarraria no óbice da Emenda 11, por isto que ela restringiria apenas as causas ajuizadas em face de um Estado, *por cidadãos de outro Estado*, o que não era o seu caso.

9 *The most familiar of these developments, of course, is the Supreme Court's controversial holding that the Constitution prohibits suits against consenting states - a development that continues to reverberate throughout federal and state courts - Florey, K., ibidem.*

10 *No State shall enter into any Treaty, Alliance, or Confederation; grant Letters of Marque and Reprisal; coin Money; emit Bills of Credit; make any Thing but gold and silver Coin a Tender in Payment of Debts; pass any Bill of Attainder, ex post facto Law, or Law impairing the Obligation of Contracts, or grant any Title of Nobility.* Constituição Federal de 1988, Art. 1º: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Não foi esta, todavia, a solução do conflito: a Corte entendeu que a Emenda 11 surgiu como solução para um problema específico, qual seja, a aceitação da ação proposta por *Chrisholm* em face da Geórgia. O fato de um problema ter surgido com a ação proposta por *Hans*, e ter sido “corrigido” com a Emenda 11, não alterava a *correlação de forças* que pautava, na origem, o modelo federativo norte-americano.

Decidiu-se, portanto que, apesar de a Emenda 11 vedar apenas o ajuizamento de ações *em face de um Estado, por cidadãos de outro Estado, a proibição valia desde sempre - e não apenas a partir da Emenda - também para cidadãos do próprio Estado.*

O fundamento é que, para os Estados Federados, a imunidade judicial deriva de sua própria soberania, e não se esvazia pela mera adesão à Federação.

Mais uma vez, a renúncia à imunidade judicial, como corolário da *sovereign immunity* (imunidade do Soberano), depende, sempre, de renúncia expressa por parte do próprio Estado, ou, em casos excepcionais, de cassação – também explícita – pelo Congresso Nacional.

Sobre este último tema, *ab-rogação da imunidade judicial por ato do Congresso*, analisemos um terceiro caso, bem mais recente, ocorrido em 1980.

### 2.3 PENNSYLVANIA VS UNION GAS CO

Cem anos depois de *Hans vs Louisiana*, e quase duzentos anos depois de *Chrisholm vs Georgia*, já na década de 1980, mais um caso ajudou a sedimentar a doutrina sobre os limites da imunidade judicial dos Estados federados.

Neste episódio em particular, a Suprema Corte fixou o entendimento que, apesar da *sovereign immunity* ser atributo natural dos Estados, o Congresso Nacional poderia estabelecer cláusulas restringindo-a, desde que o fizesse de modo explícito e inequívoco – trata-se, portanto, de um “exercício de linguagem”.

Como em *Chrisholm vs Georgia* e *Hans vs Louisiana*, o conceito fulcral debatido em *Pennsylvania vs Union Gas Co* é a “sovereign immunity” dos Estados.

Em *Chrisholm*, a Corte aceitou a ação proposta em face da Geórgia por um cidadão de outro Estado da Federação. Mas veio a Emenda 11, e, com base na imunidade dos Estados, extirpou-se a possibilidade reconhecida pela Corte – para o Congresso que promulgou a Emenda, a adesão à Federação não importava em renúncia à imunidade, pelo Estado Federado.

Em *Hans*, a Corte declarou que a vedação imposta pela Emenda 11 não deveria ser lida como única restrição possível. Ou seja: se a Emenda vedou o ajuizamento de ações em face de um Estado, por cidadãos de outro Estado da Federação, a vedação para cidadãos do mesmo Estado prescindia do texto da Emenda, derivando da própria essência do Federalismo norte-americano.

Em *Union Gas*, outro foi o foco, mas o objeto é o mesmo.

O caso data da 1980, ápice da Guerra Fria, em que o mundo vivia sob a ameaça nuclear.

No nosso entendimento, um Estado só consegue participar do jogo político internacional, com uma face única e consistente, se suas divergências internas forem mitigadas. Esta é uma das razões pelas quais entendemos que tem havido uma concentração cada vez maior de poderes no Ente Central, em detrimento dos Estados federados. No Brasil, tal concentração acontece desde sempre, e também tem acontecido com maior intensidade no chamado “federalismo autêntico”, dos Estados Unidos da América<sup>11</sup>.

E é fato histórico que os EUA atravessaram o século XX como um dos protagonistas da geopolítica internacional – durante a Guerra Fria, em especial.

Em *Union Gas*, a Suprema Corte estabeleceu que, ao aderirem à Constituição os Estados Unidos, os Estados federados investiram o Congresso Nacional no poder de cassar parte de sua *sovereign immunity*.

Isto significou um fortalecimento do Ente Central, em detrimento da autonomia dos Estados Federados. Todavia, conforme já dissemos mais de uma vez, as soluções determinadas pela Constituição norte-americana não prescindem da análise de casos pretéritos, e, no que diz com a presença do Estado em juízo, sobretudo na posição de réu (*defendant*), *Chisholm* e *Hans* permanecem definidores das dificuldades de se levar um Estado a juízo sem seu consentimento, sobretudo quando o cidadão pessoa física figura na posição de autor (*plaintiff*).

### 3 O MODELO BRASILEIRO: PREVALÊNCIA DO DOGMA, SOBRE A HISTÓRIA

No Brasil, tal autonomia dos Estados nunca se verificou na prática.

Desde o advento da República, em 1889, a Federação brasileira concentra inúmeros poderes, em detrimento da autonomia dos Estados

---

11 O caso da Federação Russa parece apontar para a mesma direção.

federados, num processo que tem se acentuado após a promulgação da Constituição de 1988 - o supracitado artigo 22 é a mais cabal demonstração da assertiva.

Alem disso, não existe, no Brasil, a tradição histórica do Direito, inerente aos sistemas de *common law*.

Renove-se a proposição: *Chrisholm vs Georgia*, um caso ocorrido em 1793, permanece sendo fulcral para a compreensão de como a Constituição norte-americana deve ser lida, na parte relativa à imunidade dos Estados, por conta da própria formação histórica da Federação norte-americana.

No Brasil, as coisas são diferentes: a partir da promulgação (ou outorga) de uma nova Constituição, o sistema jurídico é “*resetado*”, e a interpretação do Federalismo não agrega maiores valores da experiência histórica.

No que diz respeito à possibilidade de se levar o Estado a juízo, não há espaço para a análise de como as coisas se deram no momento em que a República foi fundada, quando nos libertamos do jugo da Coroa lusa.

A matéria segue um modelo rígido, escolhido pelo legislador constituinte de 1988, e é sobre o texto da Constituição que os Tribunais se debruçam.

### 3.1 INAFSTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. MENÇÃO AO EXCESSO DE JULGAMENTOS SOBRE O CRÉDITO TRIBUTÁRIO

Em seu artigo 5º, inciso, XXXV, a Constituição brasileira prevê a inafastabilidade da jurisdição: “XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Tal dispositivo faz com que todos os entes da Federação, *i.e.*, o Ente Federal (União), os Estados membros e os Municípios<sup>12</sup>, possam ser demandados em juízo por qualquer pessoa, física ou jurídica, sem o óbice de nenhum atributo específico derivado de uma eventual “soberania”.

Em alguns casos, o ordenamento brasileiro é particularmente “generoso” com o cidadão, no que diz com a possibilidade de se impugnar um ato do Poder Executivo. Em matéria tributária, por exemplo, após a constituição do crédito tributário por uma das Delegacias da Receita Federal, o contribuinte pode impugná-lo perante uma Delegacia Regional de Julgamento, e recorrer ao Conselho Administrativo de

12 Os Municípios, integram a Federação por uma peculiaridade do sistema brasileiro, conforme previsto no art. 1º da CF/88: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...].

Recursos Fiscais, numa estrutura que tem nítida inspiração no modelo francês, onde é previsto o Conselho de Estado como última instância de discussão sobre os atos do Poder Executivo.

Todavia, aos cidadãos e às empresas resta sempre a via judicial, por força do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição.

Assim, após percorrer três níveis hierárquicos perante o Poder Executivo, o contribuinte brasileiro ainda pode tentar anular sua dívida tributária no Poder Judiciário. Como o Sistema Tributário Nacional tem sede constitucional, muitas questões podem ser levadas em quatro vias judiciais: justiça federal de primeira instância, Tribunal Regional Federal, Superior Tribunal de Justiça, por fim, ao Supremo Tribunal Federal.

Somando-se as discussões administrativas com as judiciais, temos que o débito tributário pode percorrer até sete esferas estatais, o que, em nossa opinião, é demonstrativo da dificuldade que o Poder Executivo, figura que encarna o Estado em suas relações cotidianas com o cidadão, tem para implementar seus atos, no sistema brasileiro.

### **3.2 FOROS COMPETENTES PARA OS CONFLITOS ENVOLVENDO OS ENTES DA FEDERAÇÃO, NO DIREITO BRASILEIRO**

Os Estados e os Municípios se sujeitam às cortes estaduais, os Tribunais de Justiça, mantidos pelos cofres dos próprios Estados federados. No Brasil, entre todas a estrutura do Poder Judiciário, esta é a justiça “comum” por excelência, embora, em muitas localidades, haja juízos (varas) específicos para as Fazendas Públicas.

Por sua vez, a pessoa jurídica que encarna a Federação, internamente chamada “União, é, via de regra, demandada numa Justiça própria, a Justiça Federal, cuja competência deriva da mera presença do Ente Central em juízo - competência *ratione personae*, ou seja, em “razão da pessoa”. Na teoria geral do processo, a Justiça Federal também é classificada como “justiça comum”, embora carregue o traço distintivo de ser a justiça “privativa” para resolver conflitos que envolvam o interesse do Ente Central.

A competência da Justiça Federal é expressamente prevista a partir do art. 108 da Constituição de 1988, ao passo que a dos Tribunais de Justiça é tida como “residual”: tudo o que não for de competência das justiças especializadas<sup>13</sup> e da Justiça Federal, cabe aos Tribunais de Justiça.

13 São Justiças especializadas, no Brasil: a Justiça do Trabalho, a Militar e a Eleitoral.

## 4 A BANALIZAÇÃO DOS CONFLITOS JUDICIAIS ENVOLVENDO OS ENTES DA FEDERAÇÃO, NO DIREITO BRASILEIRO. ANÁLISE DE DOIS FENÔMENOS

### 4.1 EXECUÇÃO FISCAL DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO – UMA SITUAÇÃO SURREAL

Uma das maiores aberrações do ordenamento jurídico brasileiro é a cobrança judicial da dívida ativa da União - DAU.

A Federação é, por definição, um colosso político, ou seja, ela é sempre criada como um ser político superior a outros seres políticos que já detenham, ao menos em tese, alguma espécie de autonomia.

Não deveria, portanto, ter a necessidade de ingressar em juízo, no intuito de obter a materialização de muitos de seus direitos.

Naquilo que poderíamos chamar de “eficiência da teoria política”, o Estado deveria, sempre que possível, resolver suas pendências no próprio Poder Executivo, que é, em essência, o poder mais próximo do cidadão, responsável pela implementação das diversas políticas públicas desenhadas pelo Parlamento e pelo próprio chefe do Poder Executivo, que detém a iniciativa para uma série de leis, e poder de veto sobre grande parte dos atos congressuais.

Em termos ideológicos, seja qual for a forma de Governo ou o regime econômico que se adote, num Estado que se pretende forte, o Poder Executivo deve ser forte o bastante para “executar a lei” (*enforce the law*), ou seja, tirá-la do papel e torná-la realidade, viabilizando-a na prática.

É entristecedor constatar a frequência com que a Federação brasileira tem de buscar o Poder Judiciário, um Poder externo ao Executivo, e originalmente reservado à solução de “crises” entre particulares, para que resolva muitos de seus mais comezinhos problemas, quando se trata da arrecadação de impostos.

Na seara tributária, a Receita Federal não tem força o suficiente para fazer com que uma imensa quantidade de contribuintes recolham seus impostos a tempo e modo, o que leva a União a ajuizar uma infinidade de processos de execução fiscal - que nada mais são que uma “segunda tentativa” de cobrar o débito tributário que não foi pago perante a própria Receita Federal.

É no mínimo curiosa a crença que muitos setores da sociedade brasileira, notadamente da comunidade jurídica e do órgão responsável pelo ajuizamento de tais débitos<sup>14</sup>, depositam no processo de execução fiscal.

14 PGFN - Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

De nossa parte, sempre tivemos a convicção de que, se o débito não foi pago na via administrativa, a Fazenda Pública (seja a União, o Estado Federado ou os Municípios) somente deveria recorrer à via judicial em casos específicos, a partir de um “piso econômico”, em que a utilização do Poder Judiciário se mostrasse não só *imprescindível*, mas também *eficiente*.

Não é neste sentido a lei vigente, e o aparelho estatal brasileiro lida com a existência de uma infinidade de execuções fiscais em face de inúmeros contribuintes que não têm patrimônio para saldar o débito. Como o sistema brasileiro prevê a “irrenunciabilidade do interesse público”, são muito modestas as tentativas de se extinguir quaisquer débitos não pagos, e o total de execuções fiscais em curso aumenta exponencialmente a cada ano – dado que o número de execuções fiscais extintas é sempre menor que o número de execuções extintas.

Ou seja: num primeiro momento, a efetivação da lei tributária (*the enforcement of the law*) não é obtida pelo Poder Executivo, por meio do órgão de constituição do crédito tributário (Receita Federal). A regra é, portanto, que o Estado seja forçado a buscar o Judiciário – o que acontece para um número muito grande de dívidas não pagas.

A situação é tão surreal que, segundo dados do relatório de Gestão da PGFN, havia, em 2009, o assombroso número de 6.787 (seis mil setecentos e oitenta e sete) processos por Procurador<sup>15</sup>.

Considerando-se que a PGFN cuida apenas de matéria fiscal, e que há mais de 1.000 (mil) Procuradores em seus quadros, comprova-se que há, em curso no judiciário brasileiro, literalmente *milhões de ações* em que o Ente Central da Federação, no caso a União, é parte.

## 4.2 A DEGENERAÇÃO DO ESPÍRITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

No modelo federativo brasileiro, uma segunda seara em que a banalização da presença em juízo do Estado, sobretudo a Federação, pode ser identificada, é nos chamados Juizados Especiais Brasileiros – JEF’s.

Os JEF’s integram a Justiça Federal, e foram criados em 2001, no intuito de acelerar o julgamento de causas de pequeno valor financeiro, ajuizadas em face do Ente Central. Ou seja: simplificar a dívida do cidadão, sobretudo daquele com poucos recursos financeiros, eventualmente agredido, em seu patrimônio jurídico, por algum ato da União.

---

15 Conforme publicado no documento “Os Números da PGFN”, produzido pelo SINPROFAZ – Sindicato dos Procuradores da Fazenda Nacional.

O que aconteceu, todavia, foi a mais absoluta degeneração do espírito dos juizados.

Em 2012, ano em que este artigo foi redigido, as ações em curso nos JEF's se contavam às centenas de milhares, talvez aos milhões, espalhadas por todo o território nacional, muitas delas se referindo a benefícios previdenciários.

Na prática, os JEF's se tornaram uma espécie de “balcão alternativo” do Poder Executivo. Muitos de seus órgãos, notadamente o Instituto Nacional do Seguro Social e a Caixa Econômica Federal, que gerenciam volumes oceânicos de verbas públicas, não conseguiram se libertar da práxis brasileira de negar ao cidadão direitos que lhe são óbvios.

A negativa sistemática de direitos individuais por parte do Poder Executivo é uma constante na burocracia brasileira, restando aos cidadãos o acesso ao Poder Judiciário, por força do pré-citado inciso XXXV, do art. 5º, da CF/88 (inafastabilidade da jurisdição).

Por definição da lei que os institui, as ações de competência do JEF se limitam a sessenta salários mínimos, pouco mais de trinta e sei mil reais, em abril de 2012.

De um modo que seria inconcebível num modelo como o norte-americano, que preserva a “dignidade política” dos integrantes da Federação, e muito restringe as possibilidades de se levar o Estado a juízo, o que há, no Brasil, são milhões de ações judiciais em que o colosso político<sup>16</sup> denominado *Federação* (representado pela figura da União) tem de submeter à vara do Judiciário para pagar benefícios previdenciários que, muitas vezes, não chegam a cinco ou dez mil reais.

Para se ter uma idéia do inchaço dos JEF's, em 2000, antes do advento da lei que os criou, havia, na seção judiciária do Estado de Goiás, com sede em Goiânia, oito varas cíveis.

Em 2012, há as mesmas oito varas cíveis, às quais se somam quatro juizados especiais. Assim, em doze anos, não houve expansão nenhuma das varas cíveis “ordinárias”, tendo os Juizados aumentado de modo que hoje exista um juizado especial para cada duas varas cíveis. Em outras palavras: *um terço* da estrutura cível da Justiça Federal em Goiânia é dedicada a conflitos entre a Federação e o cidadão que alega ter, para com ela, um crédito inferior a trinta e seis mil reais.

A hipertrofia dos JEF's não importou, todavia, na manutenção de seu próprio espírito original, que era, como dito, acelerar o julgamento

16 Ao usarmos o termo “colosso”, pretendemos realçar que a Federação, em sua qualidade de ficção jurídica, ou seja, um *Estado superior aos Estados que a criaram*, é um artifício extremamente complexo, do ponto de vista da Ciência Política.

das causas de acanhado valor financeiro. Hoje, os julgamentos no Juizado Especial Federal podem demorar mais de cinco anos para serem concluídos.

## 5 BREVE RESPOSTA À PERGUNTA ORIGINAL.

Como dito no início do trabalho, a pergunta original que levamos a San Diego não dizia respeito à presença dos Estados em juízo, mas ao modo como se daria a cobrança de uma dívida financeira do Estado Federado para com a Federação.

No Brasil, o mecanismo mais eficaz para isto seria com a retenção do Fundo de Participação dos Estados, instituto de direito constitucional-financeiro, que prevê como receita originária dos Estados membros, uma parcela da arrecadação tributária cujo sujeito ativo é, em verdade, a União.

Todavia, o regramento interno da matéria, na Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, por meio de sua Portaria 708/2009, dificulta a utilização do mecanismo, havendo, ainda, uma certa predileção pelo uso da ação judicial em face do Estado, de baixíssima eficiência, dado que os bens do Estado são impenhoráveis.

### 5.1 CONDITIONAL SPENDING. O CASO *SOUTH DAKOTA VS. DOLE*

Num típico movimento de concentração de poderes nas mãos da Federação, o Congresso dos Estados Unidos aprovou, em 1984, a Lei da Maioridade Mínima Nacional.

O intuito da lei era desencorajar os Estados a diminuir a maioria legal, por meio da retenção de 5% do repasse dos fundos federais destinados às rodovias dos Estados que não adotassem a idade mínima estipulada na lei *supra* mencionada. Em 1988, entretanto, o montante retido já representava 10%.

O Estado da Dakota do Sul, que permitia a pessoas de 19 (dezenove) anos de idade comprar cervejas cujo teor alcoólico não ultrapassasse 3,2%, questionou a lei, sendo nomeada a Secretária dos Transportes, Elizabeth Dole, na posição de ré, pois o órgão responsável pela aplicação e fiscalização da lei era a Secretaria que ela ocupava<sup>17</sup>.

O litígio se referia à validade de tal condição imposta aos Estados, acaso quisessem obter a integralidade de fundos federais para rodovias:

<sup>17</sup> No Brasil, a ação seria proposta em face da própria União, jamais em face da pessoa da Secretária. Ademais, "secretaria", no organograma do Poder Executivo norte-americano corresponde a "ministério", na burocracia federal brasileira.

a elevação da maioria legal para o consumo de álcool, conforme previa a *lei orçamentária federal*.

Assim, quaisquer Estados onde pessoas menores de 21 anos de idade pudessem legalmente adquirir e consumir álcool perderiam cinco por cento da receita federal referente aos fundos federais para rodovias, conforme o que fora estipulado pelo Congresso Nacional no âmbito da legislação orçamentária.

No julgamento do caso *South Dakota vs. Cole*, a Suprema Corte dos EUA concluiu pela constitucionalidade da condição, tendo em vista que os requisitos próprios à obtenção desses fundos federais objetivavam a segurança nas rodovias.

Ademais, não se entendeu que a perda de apenas 5% do total da receita seria substancial a ponto de representar coerção - a qual estaria presente, por exemplo, na perda de 50% do total ou de toda a receita.

A retenção de verba orçamentária é um exemplo de como a Federação norte-americana tem outros mecanismos que não a cobrança de uma dívida em juízo, para fazer com que os Estados se adequem a algumas de suas políticas. Como dito acima, as relações entre o Ente Federal e os Entes Federados tangenciam, sempre e invariavelmente, questões de fundo político, e não faz sentido, no modelo estadunidense “judicializar” muitas delas.

No Brasil, diversamente, há uma forte judicialização de uma inúmeros problemas surgidos nas relações entre o Ente Federal e os Entes Federados. Por aqui, judicializam-se não apenas as questões políticas, mas também meras questões administrativas, especialmente as relativas às dívidas para o financiamento da Seguridade Social<sup>18</sup>.

## 6 CONCLUSÕES

O estudo do direito comparado nos permite enxergar como Estados diferentes oferecem respostas totalmente diversas para soluções semelhantes.

Nossa breve pesquisa, aliada à nossa experiência na Procuradoria da Fazenda Nacional em Goiás, demonstrou que a possibilidade de se levar um Estado federado a juízo, nos EUA, é muito mais restrita que no Brasil.

---

18 Segundo a Constituição brasileira, os Estados Federados, apesar de gozarem de imunidade relativas aos impostos federais, estão obrigados ao financiamento da Seguridade Social, que é gerenciada pela Federação, por meio de uma autarquia chamada Instituto Nacional do Seguro Social. Grande parte das dívidas dos Estados junto à Federação advém do não pagamento das contribuições à Seguridade Social.

Nos EUA, fincados numa tradição constitucionalista de mais de dois séculos, e apesar dos recentes avanços do Congresso para mitigá-la, os Estados federados têm mantido parte significativa de sua “imunidade de soberano”, o que engloba a imunidade judicial.

No Brasil, sob a luz do dogma constitucional, vive-se um momento de absoluta banalização da presença do Estado em Juízo, tanto nas relações entre cidadãos e os diversos entes da Federação (União, Estados e Municípios), quanto nas relações entre eles próprios.

No plano do direito tributário federal, intimamente ligado às atribuições da carreira de Procurador da Fazenda Nacional, são inúmeros os conflitos entre cidadãos e União, e também entre União e Estados da Federação.

Logicamente, não se pode imaginar que duas Federações de origens tão diversas pudessem – ou possam, de ora avante – trilhar o mesmo caminho, na definição dos limites entre os poderes da Federação e os dos Estados Federados. Assim, a própria concentração de poderes no Ente Central, característica original da Federação brasileira, tem se dado também nos Estados Unidos da América.

Contudo, uma dos traços mais peculiares do fenômeno federativo, na ordem constitucional brasileira, parece estar na banalização da presença em juízo dos entes integrantes da Federação

Ideologicamente, o quadro não seria tão grave, se o Brasil fosse um país onde demandas básicas ligadas a infra-estrutura, saúde pública e educação estivessem razoavelmente equacionadas. Não é o caso, todavia: num país onde ainda há carência de tantas coisas, não faz o menor sentido que fatias cada vez maiores do orçamento público sejam destinadas aos Juizados Especiais Federais, e à cobrança estéril de parte significativa da dívida ativa da União.

Por se tratarem de questões ligadas ao funcionamento do próprio Poder Executivo, espera-se que nos próximos anos haja uma reversão do quadro, de modo que mais questões possam ser resolvidas na própria via administrativa, reduzindo-se a presença do Estado – mormente a Federação – em juízo.

## REFERÊNCIAS

*The Constitution of the United States of America: Analysis, and Interpretation - 2002 Edition* – publicação do *Government Publishing Office*, órgão oficial de imprensa do Governo norte-americano. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CONAN-2002/pdf/GPO-CONAN-2002-9-12.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2012.

FLOREY, Katherine J. *Sovereign Immunity Penumbra: Common Law, 'Accident', and Policy in the Development of Sovereign Immunity Doctrine*. Disponível em: <[http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=katherine\\_florey](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=katherine_florey)>. Acesso em: 12 abr. 2012.

QUICK, Allison. *Legal Limits on Conditional Spending including Recent Challenges to No Child Left Behind*. Disponível em: <[http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/NoChild\\_19.pdf](http://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/NoChild_19.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2012.

SINPROFAZ – Sindicato dos Procuradores da Fazenda Nacional. *Os Números da PGFN*. Brasília, 2011.

Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional  
SIG, Quadra 6, Lote 800  
70610-460, Brasília – DF  
Tiragem: 4.000 exemplares