

**BRUNO ARTHUR HOCHHEIM**

**Federalismo, Centralização e Intervenção Estatal: Os debates na Comissão do Itamaraty  
(1932-1933)**

**Brasília**

**2017**

**BRUNO ARTHUR HOCHHEIM**

**Federalismo, Centralização e Intervenção Estatal: Os debates na Comissão do Itamaraty  
(1932-1933)**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

**Área de Concentração:** Direito, Estado e Constituição

**Linha de Pesquisa:** Constituição e Democracia

**Orientador:** Prof. Dr. Airton Cerqueira-Leite Seelaender

**Brasília**

**2017**

## AGRADECIMENTOS

Das mais variadas maneiras, muitos acompanharam a jornada que foi o mestrado, da qual essa dissertação é o término. Gostaríamos, pois, de agradecer.

Aos meus pais, Norberto Hochheim e Meyke Roseane Gessner Hochheim, pelo amor infinito com que sempre me acompanharam. Foi com vocês que aprendi desde muito cedo o valor de ações como o trabalho duro, honesto e perseverante, e é a vocês que dedico esse trabalho.

Aos meus avós Irmgard Hochheim e a Adelheid Gessner, pela constante companhia, e Arthur Hochheim e Sido Gessner, cuja presença por pouco tempo pude ter.

Aos meus irmãos Gustavo Andreas Hochheim e Walter Julius Hochheim, pelo companheirismo. Agradecimentos especiais vão ao Walter, o qual, sempre que necessário, me ajudou a lidar com uma biblioteca repartida em duas cidades.

Aos meus padrinhos Nelso Weingärtner, Isa Hochheim, Vera Radünz e Augusto Adam Netto, pelo carinho de todos esses anos. Agradecimentos especiais vão a Nelso Weingärtner, o qual, desde que eu era muito jovem, despertou em mim o interesse pelo estudo histórico.

À sra. Luzia Furtado e ao sr. Clemente Pereira. Sem sua generosa acolhida em Brasília, inclusive durante o processo seletivo, esse mestrado na UnB jamais teria sido possível.

Ao meu orientador de tantos anos, o Prof. Dr. Airton Cerqueira-Leite Seelaender. Estudar com você foi e é uma honra, além de uma oportunidade única. Foi com o professor que eu realmente despertei para o estudo do Direito e passei a abordá-lo de outra forma. Tê-lo como exemplo acadêmico a seguir é motivo de muita alegria.

Aos generosos e atentos membros da banca, Professores Doutores Cristiano Paixão, Gilberto Bercovici e Menelick de Carvalho Netto. Ter o trabalho avaliado pelos senhores é motivo de grande honra, além de ser uma ótima maneira de saber como aperfeiçoar a dissertação. Agradeço muito pela valiosa arguição e pelo contato acadêmico em geral que tive oportunidade de ter ao longo de minha formação.

Ao Joanir Fernando Rigo e à Patrícia Soster Bortolotto, pela convivência, a amizade e o apoio cruciais ao longo dos meus estudos em Brasília. É uma grande alegria ser seu colega também na UnB.

Ao Márlio Aguiar e ao Felipe de Farias Ramos, pela amizade inestimável de tantos anos. Minha formação é outra graças a vocês, e é uma grande realização poder debater os mais diversos temas com amigos tão dedicados.

À Patrícia Soster Bortolotto, à Nayara Aline Schmitt Azevedo e ao Gustavo Zatelli Correia pelo apoio dado ao longo do processo seletivo e da mudança para Brasília. Ao Henrique Leal e ao Guilherme de Macedo Casas pela valiosa ajuda com questões de informática prestada ao longo do

mestrado.

Aos membros do Grupo de Pesquisa “Percurso, Narrativas e Fragmentos: História do Direito e do Constitucionalismo”, com quem sempre muito aprendo e me desenvolvo.

Aos servidores da Secretaria do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, o que faço na pessoa da sra. Euzilene Moraes, exemplo de dedicação e competência, por todo o apoio dado nas mais variadas questões administrativas.

A todos os meus amigos, pelos inestimáveis momentos de alegria.

Aos meus colegas de UnB, pelas valiosas lições que aprendi.

À CAPES, pela bolsa de estudos concedida, a qual foi vital para a pesquisa aprofundada do tema.

A Deus, por tudo o que me possibilita e me possibilitou ao longo da vida.

## RESUMO

Comparado a países como os Estados Unidos e a Alemanha, o Brasil é federação consideravelmente centralizada, tendo sido o extremo oposto durante a Primeira República (1889-1930). Com o fim desta e a atuação do Governo Provisório instaurado pela Revolução de 1930, ganhou vulto uma tendência centralizadora. No mesmo período, verificou-se no país considerável ampliação da intervenção estatal, passando o Estado a atuar incisivamente nas esferas social e econômica. O objetivo do trabalho é analisar a relação entre as maiores intervenção estatal e centralização federativa então ocorridas, a partir dos trabalhos da Comissão do Itamaraty. Nomeada diretamente pelo Governo Provisório, cabia à Comissão elaborar um Anteprojeto de Constituição, o qual seria utilizado pela futura Constituinte, razões pelas quais seus trabalhos se revelam local privilegiado para a análise dos planos do Governo Provisório acerca dos rumos do Brasil.

**Palavras-Chave:** Comissão do Itamaraty; Federalismo; Intervenção Estatal; Centralização; Constituição de 1934; Vargas; Governo Provisório; Afranio de Mello Franco; Oliveira Vianna; Carlos Maximiliano; Themistocles Cavalcanti; Castro Nunes; Oswaldo Aranha; João Mangabeira

## ABSTRACT

Brazil is currently a considerably centralized federation, if compared with Germany and United States. Nonetheless, it was a very decentralized federation during the First Republic (1889-1930). It has changed with the Revolution of 1930 and the action of the Provisional Government, when began a process of centralization. Meanwhile, the country experienced a considerable expansion of state intervention, with the state acting more strikingly in the social and economic fields. The aim of this work is to analyze the relationship between the increase of both state intervention and federative centralization then occurred. Its field of study will be the meetings of the “Itamaraty Comission”, which was directly nominated by the Provisional Governement and had the task of creating a Draft Constitution, which would be later used by the Constituent Assembly. For all these reasons, these meetings are a privileged location for the analysis of the plans of the Provisional Government about the future of Brazil.

**Keywords:** Itamaraty Commission; Federalism; State Intervention; Centralization; Constitution of 1934; Vargas; Provisional Government; Afranio de Mello Franco; Oliveira Vianna; Carlos Maximiliano; Themistocles Cavalcanti; Castro Nunes; Oswaldo Aranha; João Mangabeira

## SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. - Artigo

ACI – Atas da Comissão do Itamaraty<sup>1</sup>

ACI-AC – Atas da Comissão do Itamaraty, manifestação de Antonio Carlos

ACI-AdR – Atas da Comissão do Itamaraty, manifestação de Agenor de Roure

ACI-AM – Atas da Comissão do Itamaraty, manifestação de Antunes Maciel

ACI-AMF – Atas da Comissão do Itamaraty, manifestação de Afranio de Mello Franco

ACI-AR – Atas da Comissão do Itamaraty, manifestação de Arthur Ribeiro

ACI-CM – Atas da Comissão do Itamaraty, manifestação de Carlos Maximiliano

ACI-CN – Atas da Comissão do Itamaraty, manifestação de Castro Nunes

ACI-GM – Atas da Comissão do Itamaraty, manifestação de Góes Monteiro

ACI-JA – Atas da Comissão do Itamaraty, manifestação de José Américo

ACI-JM – Atas da Comissão do Itamaraty, manifestação de João Mangabeira

ACI-OA – Atas da Comissão do Itamaraty, manifestação de Oswaldo Aranha

ACI-OV – Atas da Comissão do Itamaraty, manifestação de Oliveira Vianna.

ACI-PMF – Atas da Comissão do Itamaraty, manifestação de Prudente de Moraes Filho

ACI-SC – Atas da Comissão do Itamaraty, manifestação de Solano da Cunha

ACI-TC – Atas da Comissão do Itamaraty, manifestação de Themistocles Cavalcanti

CC – Código Civil

CE – Constituição Espanhola de 1931

CF – Constituição Federal

CP – Constituição Portuguesa de 1933

CW – Constituição de Weimar

cf. - Conforme

Cód. - Código

DF – Distrito Federal

Dec. – Decreto

EC – Emenda Constitucional

IHGB – Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro

MP – Ministério Público

MRE – Ministério das Relações Exteriores

ns. – números

s.m.j. - Salvo melhor juízo

STF – Supremo Tribunal Federal

STM – Superior Tribunal Militar

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

---

1

Sempre que nos referimos às atas, quer geral, quer especificamente no caso de declarações de comissários determinados, usamos por base AZEVEDO, 2004.

## Sumário

INTRODUÇÃO.....	10
PARTE I – CONTEXTO DOS DEBATES NA COMISSÃO DO ITAMARATY .....	12
1 QUESTÕES PRELIMINARES.....	13
1.1 Colocação da Questão.....	13
1.2 Método.....	14
1.2.1 Marcos Teóricos.....	14
1.2.2 Aplicação dos Marcos Teóricos à Pesquisa.....	19
1.3 Estado da Arte.....	23
1.4 As Fontes.....	25
1.4.1 Fontes Primárias.....	25
1.4.2 Fontes Secundárias.....	27
2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA.....	28
2.1 Primeira República.....	28
2.2 A Revolução de 1930 e o Governo Provisório.....	39
2.2.1 Das Eleições à Revolução.....	39
2.2.2 Instauração e Organização do Regime.....	43
2.2.3 Condições Políticas Iniciais do Regime.....	45
2.2.4 Limitações do Brasil.....	47
2.2.5 Limitações do Governo Provisório.....	48
2.2.6 Reforma Legislativa.....	53
3 A COMISSÃO DO ITAMARATY.....	56
3.1 Contexto.....	56
3.2 A Comissão Plena e a Subcomissão.....	57
3.3 Os Membros da Comissão do Itamaraty.....	66
PARTE II – OS DEBATES NA COMISSÃO DO ITAMARATY .....	109
4 FEDERALISMO.....	114
4.1 Concepções Básicas acerca do Federalismo.....	114
4.1.1 Conceito.....	114
4.1.2 Intervenção Federal.....	126
4.1.3 Organização Territorialmente Interna aos Estados.....	134
4.2 Federalismo e Separação de Poderes.....	147
4.2.1 Legislativo.....	147
4.2.2 Executivo.....	151
4.2.3 Judiciário.....	155
4.2.4 Conselho Supremo.....	167
5 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.....	173
5.1 Uniformização do Regime Anterior.....	174
5.2 Uniformização e Atuação Estatal no Domínio Sócio-econômico.....	183
5.2.1 Novos Tempos, Novos Problemas.....	183
5.2.2 Transporte e Comunicação.....	188
5.2.3 Repartição Federativa de bens.....	207
5.3 Conclusão.....	223
6 INTERVENÇÃO ESTATAL E SUAS CONTINGÊNCIAS.....	226
6.1 Discriminação de Rendas.....	226
6.1.1 Imposto de Exportação.....	226
6.1.2 Imposto de Renda.....	231
6.1.3 Disformidade Tributária Federal.....	233
6.1.4 Conclusão.....	235
6.2 Funcionalismo Público.....	236

6.3 Ordem Econômica.....	244
6.3.1 Antecedentes.....	245
6.3.2 Ordem Econômica e Direito Civil.....	249
6.3.3 Ordem Econômica e Livre Iniciativa.....	264
6.3.4 Ordem Econômica e Aparato Estatal.....	272
6.4 Ordem Social.....	276
6.4.1 Educação e Cultura.....	277
6.4.3 Combate às Secas.....	294
6.4.4 Saúde Pública.....	296
6.5 Conclusão.....	304
PARTE III – A COMISSÃO DO ITAMARATY DEPOIS DAS REUNIÕES DA COMISSÃO DO ITAMARATY.....	309
7 EPÍLOGO: SOBRE UMA PARTE IGNORADA NA HISTÓRIA.....	310
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	318
REFERÊNCIAS.....	329

# INTRODUÇÃO

Comparado a países como os Estados Unidos e a Alemanha, o Brasil é federação consideravelmente centralizada, tendo sido o extremo oposto durante a Primeira República. Com o fim desta e a atuação do Governo Provisório instaurado pela Revolução de 1930, ganhou vulto uma tendência centralizadora que, não sem suas contramarchas, desemboca na atualidade. Se queremos entender o início do atual estado de coisas do país devemos, portanto, analisar o Governo Provisório.

Por outro lado, ao estudar-se a história de diferentes sociedades ocidentais, verifica-se que a crescente intervenção estatal no domínio sócio-econômico gerou centralização em diversos países, passando diversos assuntos a serem regulados pelo governo central, avolumando-se este perante os governos locais. Não fogem à regra os Estados Unidos, comumente tidos, com exageros, como exemplo por excelência de descentralização e de ausência de intervenção estatal.

A década de 1930 no Brasil assistiu tanto ao desfazimento da descentralização da Primeira República quanto ao crescimento considerável da intervenção estatal, sendo o período do Governo Provisório (1930-1934) um dos grandes momentos desse fenômeno. O objetivo dessa dissertação é pesquisar a fundo qual a relação entre ambos os fenômenos. Para tanto, enfocaremos sobretudo o Anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão do Itamaraty<sup>2</sup>. Trata-se de importante espaço de consolidação do Governo Provisório, uma vez que o colegiado foi escolhido a dedo pela cúpula do Governo, ao passo que a Assembleia Constituinte foi formada também por vários elementos oposicionistas, muitos deles com ligações com as oligarquias regionais da Primeira República. Estudaremos, em suma, como a expansão da intervenção estatal contribuiu para a centralização federativa no Brasil, usando como campo principal de estudos os debates da Comissão do Itamaraty, elaboradora do Anteprojeto Constitucional.

O cerne desse trabalho, portanto, são seus Capítulos 5 e 6, nos quais seu objeto é diretamente estudado: neste abordam-se contingências da intervenção estatal; naquele, a repartição de competências federativas, com destaque para as relacionadas à atuação estatal

2

Para uma justificativa do uso de “Comissão” em detrimento de “Subcomissão”, ver Seção 3.2, “A Comissão Plena e a Subcomissão”.

no domínio sócio-econômico. Como, todavia, História do Direito é contexto e respeito ao detalhe, precisamos analisar outros pontos. Se queremos entender a centralização em virtude da intervenção estatal proposta pela Comissão do Itamaraty, devemos entender o desenho federativo esboçado pelo colegiado, o que fazemos no Capítulo 4. Isso tudo, por sua vez, demanda uma clara exposição do que era a Comissão, verificando-se, sobretudo, quem eram seus membros (Capítulo 3). A Comissão do Itamaraty, contudo, insere-se num quadro mais amplo, o da Revolução de 1930 e do Governo Provisório, os quais, por sua vez, não são de todo compreensíveis sem uma ideia do que foi a Primeira República - todos esses tópicos são tão resumidamente quanto possível explorados no Capítulo 2. Por fim, como todo trabalho acadêmico requer uma clara exposição de seus fundamentos, métodos e problemas, faz-se isso no Capítulo 1.

Pesquisas costumam trazer-nos surpresas e levar-nos a novos lugares, não fugindo a presente à regra. Em virtude disso, elaboramos, a título de epílogo, um breve Capítulo 7, o qual traz informações suplementares acerca da Comissão do Itamaraty, nem sempre mencionadas, s. m. j., pela historiografia.

Em virtude da grande diversidade de capítulos, optamos por dividir a dissertação em três partes, agrupando os capítulos conforme sua pertinência temática: Parte I, relativa ao quadro maior; Parte II, concernente ao Anteprojeto da Comissão; Parte III, relacionada ao que houve com a Comissão após o término de suas reuniões.

Lançamos, assim, nosso trabalho à crítica pública, na esperança de contribuir para o aprimoramento dos estudos do período.

**PARTE I – CONTEXTO DOS DEBATES NA**  
**COMISSÃO DO ITAMARATY**

## **1 QUESTÕES PRELIMINARES**

### **1.1 Colocação da Questão**

O Brasil é federação muito centralizada. As principais atribuições estatais são, total ou consideravelmente, de competência federal, pouco restando a estados e municípios – e, geralmente, dentro de normas gerais traçadas pela União. Dessa forma, alguns de suas competências mais substanciais, como determinados níveis de educação e saúde, são fortemente regulados pela União; as cidades têm sua base normativa na Constituição Federal e em leis federais; os tributos de ambos os entes são regulados por normas gerais federais; suas contratações e licitações são executadas consoante lei federal; o sistema prisional é regulado por leis federais. Onde quer que se olhe, encontra-se ou atuação federal ou atuação local fortemente regulada pela União.

Mas nem sempre foi assim. O Brasil já foi um Estado imensamente descentralizado: proclamada a República e criada a nova Constituição, os governos locais passaram a concentrar poderes enormes, vindo os maiores estados a rivalizar com a União – inclusive militarmente.

Quando foi que isso mudou? O que gerou essa mudança considerável? O processo foi longo, tendo levado algum tempo para consolidar-se; a grande virada, todavia, deu-se com a Revolução de 1930. Com a vitória e a assunção da coalizão liderada por Getúlio Vargas, o país começou a passar por imensas transformações; enfatizando a nacionalidade, passou o governo central a concentrar poderes. Ao mesmo tempo, foi-se ampliando a atuação estatal, passando ele a intervir diretamente na vida social, em franco contraste – ainda que não absoluto – com o regime anterior. A maior parte dessas novas atuações estatais passaram a recair no conjunto de competências federais, passando pouco a ser matéria estadual. Dessa forma, a União foi-se avolumando perante os governos locais, o que contribuiu para a centralização brasileira. A obra última do Governo Provisório, marcando também seu termo, foi a Constituição de 1934, a qual era consideravelmente mais centralizadora que sua predecessora. Essa dissertação, todavia, não trata de sua história.

Aqui abordaremos o Anteprojeto remetido à Assembleia Constituinte, a partir do qual desenvolveu-se a nova Constituição. Esse Anteprojeto foi redigido por um pequeno colegiado indicado por Getúlio Vargas, sendo muitos de seus membros Ministros de Estado ou indivíduos com outro tipo de vinculação com o governo. Estudaremos aqui o seu trabalho, destacando como novas formas de intervenção estatal contribuíram para a centralização

federativa no Brasil. A pergunta que norteará esse trabalho, no exame de nossas fontes específicas, portanto, é: como a ampliação da intervenção estatal no campo sócio-econômico levou a uma maior centralização federativa no Brasil?

Nossa intenção inicial foi mais observar do que teorizar a respeito, de modo que não desenvolvemos muitas hipóteses. Partimos, todavia, da hipótese de que a intervenção estatal foi de grande importância para a centralização federativa.

Outra de que partimos foi a de que, no fundo, durante o processo de centralização, a relação União-estados era vista da mesma forma que o binômio interesses coletivos-interesses individuais. A União, assim, era vista como o polo no qual os interesses coletivos condensavam-se, em oposição aos estados-membros<sup>3</sup>, identificados com os egoísticos interesses individuais<sup>4</sup>.

## **1.2 Método**

### 1.2.1 Marcos Teóricos

Esse trabalho será desenvolvido com base em diferentes marcos teóricos.

Referencial teórico utilizado será o de António Manuel Hespanha<sup>5</sup>. Entende o autor que se deve fazer uma história crítica do direito, que não sirva apenas para legitimar historicamente as experiências presentes.

Nesse diapasão, a narrativa histórica não é somente o relato daquilo que “realmente aconteceu”, uma vez que os eventos históricos são, no fim, recriados pelo historiador, o qual seleciona a perspectiva, constrói objetos que não têm existência empírica (como tradições literárias ou mentalidades) ou cria esquemas mentais para organizar os eventos (2009, p.34).

Hespanha propugna uma “histórica crítica do direito”, pautada em distintos pilares. O primeiro seria o reconhecimento da existência de poderes “periféricos”, i. e., de complexos normativos que organizam a vida social além do âmbito do direito oficial, havendo também

---

3 As fontes da época estudada tendiam a usar a inicial maiúscula (“Estado”) para referirem-se aos estados-membros. Permitimo-nos, todavia, desviar ligeiramente desse uso, a fim de evitar ambiguidades e confusões desnecessárias. O termo “estado”, nesse trabalho, refere-se aos estados-membros, enquanto o “Estado” refere-se a todo o aparato estatal, envolvendo União, estados e municípios.

4 Numa fase mais avançada da pesquisa, encontramos o uso da visão inversa, valorizadora do individualismo segundo os agentes da época, para a descrição da Primeira República, sobretudo para seus anos iniciais: o federalismo de então seria a apoteose do liberalismo, significando o triunfo do interesse particular e da livre iniciativa; o regime, assim, seria sinônimo “...de liberação do interesse individual e particular da tutela do Estado e da União”. O problema da liberdade “...se resumia a um problema de organizar as novas instituições de modo a garantir um máximo de autonomia dos estados. Assegurada a liberdade desse modo, assegurava-se igualmente o progresso do país pela livre iniciativa dos agentes econômicos e, com ele, o bem-estar do povo, ou seja, das oligarquias estaduais contempladas pelo federalismo” (LYNCH, 2014, p.258-9).

5 Para uma análise da repercussão de sua obra no Brasil, ver SEELAENDER; FONSECA, 2015.

outros fenômenos de normação social, sendo as normas jurídicas de cada período compreensíveis apenas se também consideradas as demais formas de regulação social<sup>6</sup> (2009, p.35-7). O segundo seria a visão do direito como produto social. A própria produção do direito seria, ela mesma, um processo social. Não depende da capacidade de cada jurista para pensar e inventar, mas de todo um complexo que envolve, no limite, a sociedade, nos mais variados âmbitos (2009, p.38). Por último, pode-se apontar a ausência de teleologia no fenômeno histórico. As condições atuais não são o produto de um processo evolutivo, de um desenvolvimento linear necessário progressivo, nem existem conceitos imutáveis ao longo do tempo. Na história haveria tanto rupturas quanto continuidades, podendo ocorrer qualquer uma delas. O passado deve ser libertado do presente, não sendo lido na perspectiva do que veio depois, não sendo lido num tom escatológico<sup>7</sup> (2009, p.41-3; 1994, p.22).

Caso essa perspectiva não seja adotada na pesquisa, a História do Direito passaria a ter apenas um caráter de legitimação do passado e de seus principais agentes, ocultando relações de poder e escolhas políticas realizadas (2009, p.22-33).

O pesquisador, dessa forma, deve fazer uma leitura densa das fontes, respeitando sua lógica; prender-se não aos significados que os termos usados possam lhe ter, mas aos que podiam ter aos agentes históricos; esforçar-se para recuperar a estranheza, não a familiaridade do que é dito. “O trabalho de recuperação dos sentidos originais é, como se vê, penoso. O sentido superficial tem que ser afastado para deixar lugar às camadas sucessivas de sentidos subjacentes” (2009, p.73). O estudioso deve desconfiar de aparentes continuidades de sentido, bem como evitar leituras atualizantes dos diversos termos que encontra (2009, p.69-75).

Hespanha destaca a abertura à tolerância e ao diálogo que possui o relativismo metodológico por ele adotado<sup>8</sup> (2009, p.91-3).

Abordagem semelhante tem Skinner. Para o autor, não faz sentido julgar as ideias defendidas no passado a partir de nossas concepções: temos que analisar o que seria racional

---

6 “Antes de mais, as normas jurídicas apenas podem ser entendidas se integradas nos complexos normativos que organizam a vida social. Neste sentido, o direito tem um sentido meramente relacional (ou contextual). O papel da regulação jurídica não depende das características intrínsecas das normas do direito, mas do papel que lhes é assignado por outros sistemas normativos que formam o seu contexto. Estes sistemas são inúmeros – da moral à rotina, da disciplina doméstica à organização do trabalho, dos esquemas de classificar e de hierarquizar às artes da sedução. O modo como eles se combinam na construção da disciplina social também é infinitamente variado” (2009, p.35).

7 “Estabelecida esta ideia – com a crítica que ela traz implícita à ideia de progresso linear, de genealogia e de influência -, o presente deixa de ser o apogeu do passado, o último estágio de uma evolução que podia ser de há muito prevista. Pelo contrário, o presente não é senão mais um arranjo aleatório, dos muito que a *bricolage* dos elementos herdados podia ter produzido” (2009, p.43).

8 Também destacando que isso nada tem a ver com relativismo moral, o qual é rechaçado pelo estudioso (2009, p.91-2).

alguém fazer no contexto histórico-social de sua época, pois os conceitos são construções históricas<sup>9</sup> (2011, p.31-3, 177). Temos que tentar entender o contexto das pressuposições e crenças de cada autor, sem o que podemos nos privar do conhecimento histórico que procuramos (2011, p.42). Devemos tanto quanto possível pensar como os agentes históricos pensavam e ver o mundo à sua maneira (2011, p.47).

Da mesma forma, devemos evitar a visão de que autores discorriam sobre tópicos mais ou menos universais do conhecimento humano, procurando dar sua contribuição, de forma ahistórica, para supostos debates eternos. Isso em si é passível de crítica, além de nos conduzir à tentação de, se por alguma razão o autor não foi de todo coerente em seus textos, procurar alguma coerência interior ou mensagem escondida (2011, p. 86). Para Skinner, se queremos entender um texto, devemos dar um sentido não só ao que foi dito, mas também ao que ao autor estava querendo dizer. Devemos tentar levantar, na medida do possível, quais eram suas intenções, o que ele almejava que ocorresse em virtude de seu discurso (2011, p.82). Os autores, através de “atos de fala”, procuram influir na realidade, mantendo-a ou alterando-a, devendo a análise histórica levar isso em consideração. Claro, existem limitações. Não temos garantia de que conseguiremos saber as intenções do autor, nem de que o ator tenha conseguido devidamente transmitir suas intenções em seus atos. Mesmo assim, essa análise rende frutos ao estudo histórico (2011, p.110-3).<sup>10</sup>

O autor britânico destaca o papel pedagógico dessa opção por analisar os textos de cada tempo de acordo com os referenciais de então – opção que nos permitiria, também, melhor compreender o que seria contingente em nossa realidade, despertando nossa consciência (2011, p.86). Isso pode levar a diferentes resultados, como uma maior compreensão e tolerância frente à diversidade cultural, uma vez que passamos a tentar a ver as coisas em seus próprios termos; uma análise mais crítica de nosso meio de vida, que amplia nossos horizontes em vez de fortalecer nossos preconceitos, permitindo-nos descobrir que nossas atuais convenções políticas e morais talvez sejam questionáveis; uma defesa mais convicta de nossas concepções, impedindo que elas se prendam a ideologias acriticamente

---

9 “There are no moral or cognitive judgements which are not mediated by our concepts, and it seems to me that even our most apparently abstract concepts are historical through and through” (2011, p.177).

10 Skinner é cético, porém, quanto à história de conceitos enquanto “unidades de ideias, entendendo que a única história das ideias a ser escrita é a dos seus diferentes usos em discussões (2011, p.85-6).

aceitas <sup>11-12-13</sup>(2011, p.125-7).

Quanto à execução dessa dissertação, os trabalhos de Michael Stolleis serão também levados em consideração. O autor criou obra monumental sobre o direito público alemão (1988, 2001a, 2002, 2012), a qual é importante referência para o estudo do Direito e da História daquele país, bem como a história do direito público no Ocidente. Além disso, o autor coordenou relevante dicionário histórico-biográfico sobre juristas de todo o mundo (2001b).

Tomando por base os marcos teóricos acima descritos, o grupo de pesquisa de que resulta o presente trabalho comunga dessas abordagens. Tentaremos aqui resumir os principais aspectos de seu método historiográfico, o qual optamos por seguir de perto na redação dessa dissertação.

Um dos pressupostos do grupo é a recusa em “reduzir a história a um teatro de grandes personalidades” (SEELAENDER, 2006, p.14): medidas políticas não são puro reflexo de opções de atores políticos nem mesmo no caso dos grandes estadistas, pois também configuram respostas a circunstâncias. Um agente histórico, por mais poder político que detenha, não toma suas decisões apenas com base em sua crença do que seria melhor, estando limitado ao que o contexto de então permitiria.

Similarmente, desconfia-se aqui de grandes explicações monocausais com a pretensão de esclarecer todo o desenvolvimento de uma ou mais sociedades, numa engrenagem que tudo mais move, adotando uma perspectiva reducionista (SEELAENDER, 2010): “Sociedades não funcionam de forma tão simples” (2006, p.24). Comunidades são

---

11 “The alien character of the beliefs we uncover constitutes their 'relevance'. Reflecting on such alternative possibilities, we provide ourselves with one of the best means of preventing our current moral and political theories from degenerating too easily into uncritically accepted ideologies. At the same time, we equip ourselves with a new means of looking critically at our own beliefs in the light of the enlarged sense of possibility we acquire” (2011, p.126-7).

12 É de se supor uma possível inspiração de Skinner em Stuart Mill nesse ponto, como em 1867, p.10: “But the peculiar evil of silencing the expression of an opinion is, that it is robbing the human race; posterity as well as the existing generation; those who dissent from the opinion, still more than those who hold it. If the opinion is right, they are deprived of the opportunity of exchanging error for truth : if wrong, they lose, what is almost as great a benefit, the clearer perception and livelier impression of truth, produced by its collision with error”.

13 Para fazer justiça ao pensamento do autor, vemo-nos obrigados a esclarecer que ele não é defensor do relativismo cultural, conforme esclarece logo após do trecho transcrito na nota de rodapé anterior: “Ours is a reactionary age, filled with noisy pundits eager to assure us that the kind of argument I am here sketching is merely another way of proclaiming the relativity of all values, and this of leaving us bereft of any values at all. This seems to me as far as possible from the truth. The kind of enquiry I am describing offers us an additional means of reflecting on what we believe, and thus of strengthening our present beliefs by way of testing them against alternative possibilities, or else of improving them if we come to recognise that the alternatives are both possible and desirable. A willingness to engage in this kind of reflection seems to me a distinguishing feature of all rational agents. To denounce such studies is not a defence of reason but an assault on the open society itself”.

estruturas complexas que sofrem pressões várias para as mais distintas direções, razão pela qual resta difícil eleger algo como fator causal dos vários desdobramentos de um período histórico. Por mais que determinado fator político seja preponderante em certa sociedade em dado momento histórico, existe uma série de outros que podem tanto reforçá-lo quanto bloqueá-lo em circunstâncias específicas, de modo que dado desdobramento raramente pode ser tido como resultado de apenas uma causa; existem nuances, as quais devem ser observadas<sup>14</sup>.

Além disso, na análise dos escritos de um autor, devemos também atentar para quem ele era, o que estava fazendo, qual sua história de vida (SEELAENDER, 2013b; 2011). Devemos rastrear suas redes de relações e disputas políticas, prestando atenção às contingências de suas obras (SEELAENDER, 2013b, p.501-2; 2014, p.33, 35), sem perder de vista as características de sua sociedade (SEELAENDER, 2013b, p.503, 505; 2014, p.25-6). Só assim poderemos mais efetivamente compreender o que estava em jogo, muitas vezes, por trás de diferentes medidas normativas.

Dessa forma, a história constitucional não pode prescindir nem do contato direto com as fontes, nem da leitura de seus novos intérpretes no caso brasileiro (SEELAENDER, 2012, p.191). Deve sempre observar o contexto de cada ato e as condições do discurso, sem perder de vista os condicionamentos de correntes do tipo de fonte produzida pelos atores históricos (fazendo diferença, por exemplo, se ela era destinada ao público em geral ou a alguma pessoa em particular, em tom confidencial). O jurista, estudando história do direito ou não, deve evitar deslumbramentos (SEELAENDER, 2014, p.24, 31) e modas doutrinárias (2014, p.26), estando ciente do caráter sempre provisório de seus pontos de partida e de suas conclusões (2014, p.25), além de não se limitar a uma história laudatória (SEELAENDER, 2010, p.102).

Há que se considerar, por outro lado, que juristas e legisladores tendem a escrever para solucionar problemas: a vocação do fenômeno jurídico é criar soluções para problemas que surgem ou podem surgir no ambiente social. Sem negar que existam por vezes normatizações aparentemente irracionais - que pareçam apenas fins em si mesmas, e não meios para obtenção de determinados fins -, ou que problemas possam ser solvidos por meio de outros canais existentes na sociedade, o papel do direito tende a ser, na tradição jurídica ocidental, criar soluções, gerir conflitos e conduzir a situações tidas como desejáveis. O que

---

14 Para um bom exemplo de como um desdobramento político – casualmente relacionado à intervenção estatal – pode ser explicado a partir dos mais distintos pontos de vista, havendo uma pluralidade de fatores que o ensejaram, vide SEELAENDER, 2006, p. 24-6.

são “problemas” e “soluções”, é claro, pode variar conforme os agentes e as épocas.

A História do Direito, assim, deve considerar os ordenamentos jurídicos do passado tentando também apreender quais tipos de problemas teriam através deles sido enfrentados, que tipos de solução – e portanto de estados de coisas desejáveis – tentava-se através deles assegurar. E isso independente da concepção então vigente acerca do direito: seja ele visto como forma de alteração da realidade, seja considerado como meio para sua conservação, o ordenamento posto aponta para uma existência tida como ideal por parte dos criadores das normas.

Uma vez expostos nossos marcos teóricos, iremos demonstrar exemplos de como com eles operaremos.

### 1.2.2 Aplicação dos Marcos Teóricos à Pesquisa

Usaremos ao longo do trabalho as abordagens acima expostas, explicando sua relação com a dissertação.

Quanto aos conceitos, devemos ressaltar que nos atentaremos a eventuais alterações nos significados das palavras<sup>15</sup>. Assim, “divórcio” podia ter na década de 1930 o mesmo significado de hoje, mas no início da República era também entendido como o mesmo que “separação de corpos”<sup>16</sup>; o termo “exportação” mudou de significado predominante com o tempo, podendo anteriormente referir-se tanto ao envio de mercadorias para outro país quanto para outro estado<sup>17</sup>; “economia” podia referir-se não às relações de troca de uma sociedade, mas sim ao seu sentido original, de gestão da casa<sup>18</sup>; “Norte” podia significar no período tanto as regiões pertencentes ao que hoje denominamos “Nordeste”, quanto apenas as regiões relativa ao que hoje entendemos por “Norte”, uma vez que no período ainda surgia e se consolidava o termo “Nordeste”<sup>19-20</sup>.

Quanto aos atores históricos aqui analisados, temos uma série de observações a fazer. Primeiro, consideraremos a experiência por eles até então havida: as pessoas não agem nem

---

15 Para um estudo da variação de significado do termo “Constituição”, ver MOHNHAUPT; GRIMM, 2012.

16 Dec. nº 181, “Promulga a lei sobre o casamento civil”, de 24/01/1890, arts. nº 84, 88 e 93.

17 Dec. nº 24.023, “Regula a concessão de isenção e redução de direitos aduaneiros”, de 21/03/1934. Art. 12, n.31: “ao gado de qualquer espécie destinado à criação, introduzido pelas fronteiras, [...] sendo considerado contrabando o que fôr posteriormente exportado para qualquer ponto do país;”

18 “O sr. Oswaldo Aranha diz que esses assumptos são da economia da propria Camara” (ACI-OA, p.368).

19 Cf. os vários diplomas legislativos da década de 1930 relativos a secas no Nordeste, os quais intercambiavam as acepções. Dentre outros, usavam “norte” o Decreto nº 21.966/1932 e a Lei nº 175/1936; “nordeste”, os Decretos nº 21.048/1932 e 21.260/1932; ambos os termos, os Decretos nº 21.278/1932 e 21.649/1932.

Aclarando o contexto, também, CHAVES PANDOLFI, 1980, p.420.

20 Embora não necessariamente com a configuração atual, consolidada na década de 1940.

escrevem nas nuvens, mas sim o fazem também com base no que viram e fizeram, bem como no que planejavam para o futuro.

Segundo, daremos ênfase ao que aos atores históricos faziam durante o período recortado e ao que realizaram antes. O que ocorreu depois não interessa tanto, e por uma série de fatores: evitar retroprojeções inconscientes o máximo possível; considerar que pessoas mudam de ideia, de modo que seus atos futuros nem sempre são os melhores guias dos seus atos pretéritos; pessoas podem realizar ações que parecem de continuidade, mas na verdade não o são, tendo sido realizadas por razões diferentes; simplesmente por não poderem prever o futuro, de modo que não parece aconselhável interpretar ações na década de 1930 com base nos que seria feito 20 ou 30 anos depois. Muito episodicamente, todavia, permitir-nos-emos por vezes avançar uns poucos anos para sublinhar fatos que podem ajudar a dar um maior entendimento dos relacionamentos entre os atores, como nomeações para cargos ou eventual deposição por força das armas, sem deixar de reconhecer que, com isso, correm-se riscos maiores quanto à acuidade da interpretação.

Terceiro, almejamos não infantilizar o passado, nem suas personagens. Devemos vê-lo não como trecho superado de uma longa evolução que desemboca direta e inexoravelmente em nós. Devemos encarar os agentes históricos como pessoas que fazem suas escolhas e tentam moldar seu futuro, independentemente do que nós ou qualquer indivíduo da posterioridade tenha a pensar sobre isso.

Quarto, não podemos deixar de considerar que o Brasil era país de elite pequena. Seus integrantes conheciam-se muitas vezes e tinham relações pessoais ou mesmo familiares, sendo ligados e limitados por esses laços. Ao mesmo tempo, uma maior atuação estatal exige maior qualificação, exigindo mais quadros. Num país de instrução reduzidíssima, isso fazia com que as opções de nomeação para posições de gestão fossem limitadas, alternando-se algumas figuras em muitas funções ao longo de sua vida. Bom exemplo disso seria o suposto episódio no qual Ademar de Barros, interventor em São Paulo durante o Estado Novo, teria revelado a Vargas uma lista parcial com os membros da Bucha<sup>21</sup>, ao que o gaúcho teria dito: "Não se pode governar o Brasil sem essa gente"<sup>22</sup> (DULLES, 1984, p.26).

21 Associação secreta de alunos e ex-alunos do Largo do São Francisco que teria existido à época. Teria sido fundada por influência do alemão Frank, refugiado em São Paulo. Seu título era corruptela de *Burschenschaft*, termo pelo qual eram designadas sociedades similares em universidades germanófonas. A iniciativa teria logrado êxito, sendo fundadas sociedades secretas semelhantes: *Tugendbund* (Faculdade de Direito de Recife), *Landmanschaft* (Escola Politécnica de São Paulo), *Jugendenschaft* (Faculdade de Medicina de São Paulo) (DULLES, 1984, p.23-6).

22 "Como a Faculdade de Direito de São Paulo formou tantos líderes nacionais, entre eles sete presidentes da República Velha (1889-1930), não é de se surpreender que os ex-alunos da escola, introduzidos na Bucha como

Quinto, atentaremos às eventuais nuances de cada pensamento e de cada ator histórico. As pessoas não vêm em caixas etiquetadas, nem são tipos ideais. Cada um tem suas peculiaridades, seus interesses de momento, suas paixões, suas conveniências. Tudo isso pode fazer com que alguém passe a defender uma ideia que não se encaixe facilmente no arcabouço teórico defendido por essa mesma pessoa. O humano, suas limitações, o contingente existem, não podendo ser descurados em qualquer análise: o estudo do passado não pode deixar de considerar a dimensão humana.

O pensamento de determinada pessoa pode ser contraditório, o que pode ocorrer inadvertidamente ou pelo fato de a personagem objetivar ganhos específicos em situações específicas. Devemos, todavia, ser cautelosos ao caracterizar algo como contraditório: as ideias podem ser amplas e significar muitas coisas, de modo que nem sempre podemos afirmar com segurança que uma delas seja incompatível com outra – pode apenas ser que estejam sendo utilizadas acepções diversas das nossas.

Afinal, se mesmo no raciocínio jurídico, o qual é imperativo por definição, há espaço para indeterminações e escolhas (KELSEN, 2006, p.387-97), não há razão para ser diferente em outras formas de raciocínio. No desenvolvimento de qualquer argumentação há espaço para escolhas, conscientes ou não, por parte de seu condutor, de modo que duas ou mais pessoas podem partir dos mesmos fundamentos e chegar a conclusões diversas ou mesmo opostas, sem que com isso necessariamente haja contradição entre a conclusão e as premissas de cada pensamento. Isso explica, para ficarmos no caso já aludido, a existência tanto de autores de fundo kelseniano de caráter internacionalista quanto de outros de mesma base com tendências mais nacionalistas. Ao longo do desenvolvimento, as pessoas optam entre diferentes escolhas mais ou menos aceitáveis em termos de coerência, abrindo e fechando diversas possibilidades de conclusões.

As diferentes formas de raciocínio têm por núcleos os conceitos, os quais têm sua margem de indeterminação e são aquilo que é discutido e interpretado dentro do que é

---

estudantes, tenham sido considerados braços da 'sociedade secreta', influenciando acontecimentos nacionais. Embora tal influência tenha se enfraquecido ao final da década de 20 e se extinguindo no início da de 30, consta que o presidente Getúlio Vargas, ao ver a lista parcial dos membros da Bucha, mostrada por Ademar de Barros ao final da década de 30, disse ao interventor em São Paulo: 'Não se pode governar o Brasil sem essa gente.' Carlos Lacerda declarou que é 'impossível escrever a história da República sem escrever a história da Bucha'" (DULLES, 1984, p.26).

No período, na verdade, oito presidentes da República estudaram no Largo do São Francisco. São eles: Prudente de Moraes, Campos Salles, Rodrigues Alves, Affonso Pena, Wenceslau Braz, Delfim Moreira, Arthur Bernardes e Washington Luiz. O número sobe para nove, se considerado Júlio Prestes, o qual foi eleito, mas não assumiu a Presidência.

aceitável no quadro teórico em cada período de modo tal a obter-se a conclusão almejada pelo debatedor. Isso vale para o pensamento jurídico, o político, o historiográfico: todos têm por base conceitos, fazendo os diversos autores suas escolhas à medida que desenvolvem seus raciocínios com base neles.

As diversas formas de raciocínio, portanto, contêm espaço para indeterminações e escolhas, razão pela qual nem sempre podemos afirmar que uma cadeia de ideias aparentemente contraditória de fato o seja, uma vez que seu criador pode apenas ter, em seu desenvolvimento, realizado escolhas diferentes das nossas, tendo interpretado conceitos de seu raciocínio de forma distinta. Dessa forma, na dúvida, não nos apressaremos em denunciar contradições, preferindo expor as diferentes formas pelas quais um raciocínio pode ser compreendido.

Quanto à legislação, estamos atentos ao fato de normas poderem ter significados diferentes em contextos diferentes, como ressaltado por Hespanha.

Na tradição ocidental desde a Idade Moderna, a legislação surge muitas vezes para lidar com o que é percebido por seus criadores como um problema na sociedade, de modo que sociedades com problemas diferentes podem ter normas<sup>23</sup> diferentes, ou mesmo não ter normas. Assim, em um país que não tem qualquer norma sobre a proibição do uso de algemas em presidiárias antes, durante e após o trabalho de parto não necessariamente essas mulheres são menos bem tratadas do que em outro com proibição expressa a respeito<sup>24</sup>: pode apenas ser que neste esse absurdo tenha ocorrido tantas vezes que se tenha sentido necessidade de positivar o que em outros locais pode ser entendido como o óbvio, como o tratamento minimamente humano que se pode conferir a alguém.

O uso de legislação enquanto fonte de pesquisa requer cuidados e prevenções, por uma série de fatores<sup>25</sup>. Como Seelaender ressalta, a legislação é um modo de resolução de problemas sociais, mas não é o único meio pelo qual problemas podem ser resolvidos na sociedade. Dessa forma, num local que cria sua primeira lei do salário mínimo em 2014<sup>26</sup>, como a Alemanha, não necessariamente o trabalhador tem menos garantias do que em outro

---

23 Nesse trabalho lidaremos constantemente com normas jurídicas, não trabalhando com normas morais, sociais, etc, de forma que qualquer menção genérica a “normas” entende-se enquanto relativa a “normas jurídicas”.

24 Dec. 8.858, “Regulamenta o disposto no art. 199 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal”, de 26/09/2016: “Art. 3º É vedado emprego de algemas em mulheres presas em qualquer unidade do sistema penitenciário nacional durante o trabalho de parto, no trajeto da parturiente entre a unidade prisional e a unidade hospitalar e após o parto, durante o período em que se encontrar hospitalizada”.

25 Detalhes na seção sobre fontes utilizadas para a pesquisa.

26 *Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns*, de 11/08/2014.

que o fizera havia muitas décadas<sup>27</sup>, como o Brasil.

Por último, devemos ressaltar que estamos atentos ao contexto dos debates havidos na Comissão do Itamaraty. As condições do discurso importam: forma, publicidade, circunstâncias. Não se fala, por exemplo, num comício pró-Vargas da mesma forma que se expressa em conversa pessoal e privada com ele: há constrangimentos diferentes em cada caso.

Nos debates do Anteprojeto é notório o elemento da publicidade. As reuniões da Comissão do Itamaraty eram registradas para publicação, do que estavam todos cientes. Isso trazia limites ao que podia ser argumentado; medidas políticas sugeridas tão somente por conveniência política, por exemplo, passavam a ter que ser justificadas de maneira diversa, sobretudo com base no bem público. Isso deve ser levado em conta ao se analisarem os debates.

Uma vez delineados os marcos teóricos da pesquisa e melhor exposta sua aplicação, passaremos a tratar do estado da arte da pesquisa.

### **1.3 Estado da Arte**

Em que pese haver considerável bibliografia a respeito dos governos de Getúlio Vargas, escassas são as obras que tratem detidamente da elaboração do Anteprojeto de Constituição pela Comissão do Itamaraty.

A fonte principal de pesquisa são as atas reunidas por José Affonso Mendonça de Azevedo<sup>28</sup>, nas quais estão pormenorizadamente relatadas as 51 sessões da Comissão do Itamaraty de novembro de 1933 a maio do ano seguinte, com transcrição do que cada comissário exteriorizou. Existem diversas reimpressões da obra (1933, 1993, 2004), sem alterações quanto ao conteúdo das reuniões, de modo que usaremos a mais recente, de mais fácil obtenção. A primeira impressão (1933)<sup>29</sup> contém propostas de Azevedo para a futura Constituição, traduções ou reproduções das Constituições de 1891, da Alemanha, dos Estados Unidos, da Argentina, do Uruguai, do México e do Código de Direito Internacional Privado e

---

27 Lei nº 185, “Institue as comissões de salário mínimo”, de 14/01/1936, regulamentada pelo decreto-lei nº 399, “Aprova o regulamento para execução da Lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo”, de 30/04/1938.

28 Bacharel mineiro, José Affonso Mendonça de Azevedo foi Procurador da Fazenda de Niterói e advogado nesta localidade e no Rio de Janeiro, sendo sobrinho do diplomata Salvador de Mendonça. Organizador incansável, além de sistematizar as atas das sessões da Comissão do Itamaraty, elaborou o “A Constituição Federal interpretada pelo Supremo Tribunal Federal” (1925) e o “Índice Systemático da Legislação Brasileira” (1932), em dois volumes, abrangendo da Independência ao fim da Primeira República.

29 Cuja dedicatória curiosamente data de março de 1933, antes do término dos trabalhos da Comissão.

cópia dos decretos nº 21.402<sup>30</sup> e 22.040<sup>31</sup>, relativos à Comissão. A reimpressão (1993) exclui as propostas de Azevedo e as reproduções das Constituições, acrescentando prefácio redigido por Walter Costa Porto. A terceira impressão (2004), por sua vez, é reprodução da segunda, sem alterações.

Referencial importante para qualquer pesquisador do tema é a biografia de Afranio de Mello Franco, presidente da Comissão do Itamaraty, elaborada por seu filho Afonso Arinos (1976). A obra, portadora de valiosíssima descrição de muitos aspectos importantes dos acontecimentos políticos do Brasil ao longo da vida do biografado, é fonte de grande relevo para qualquer pesquisa envolvendo a política do período. A obra contém trecho (1976, p.1042-51) no qual trata em detalhes do trabalho da Comissão, resumindo-o e passando impressões acerca dos comissários. O autor do livro é tão eloquente em sua análise que os leitores por vezes se esquecem de que as impressões sobre cada comissário são feitas por Afonso Arinos, que até onde se sabe não presenciou as sessões, e não por seu pai Afranio – o que, de qualquer forma, representaria uma visão particular do que aconteceu, com todas as limitações que isso implica.

O principal, porém, da obra é tratar-se de biografia que o filho faz do pai, o que compromete sua imparcialidade, por mais escrúpulos em relação à veracidade que o autor tenha tido quando de sua escrita. Isso é inevitável e vale para qualquer pessoa. Sua leitura, contudo, é proveitosa, dada a riqueza do material reunido, uma vez que ela seja feita com consciência dessas limitações.

O artigo de Antônio Carlos Wolkmer (1984) sobre os direitos sociais na Comissão do Itamaraty é uma boa introdução ao assunto, sendo um dos pioneiros no estudo das discussões do colegiado. Faz-se ótima síntese dos debates da Comissão, mormente os relacionados aos direitos sociais, bem como do contexto político, constituindo-se em leitura proveitosa. A obra, todavia, em virtude de suas limitações de extensão, não aprofunda.

O prefácio de Walter Costa Porto (2004) às impressões mais recentes das atas da Comissão do Itamaraty é útil fonte de informações sobre as discussões e os comissários. O texto dá uma boa introdução ao tema, cumprindo seu papel, mas é inspirada nas impressões de Afonso Arinos sobre os comissários, reproduzindo acriticamente estas últimas. Além disso, é exígua, uma vez que era isso que lhe cabia por ser prefácio, razão pela qual não permite

---

30 “Fica o dia três de maio de 1933 para a realização das eleições à Assembléia Constituinte e cria uma comissão para elaborar e anteprojeto da Constituição”, de 14/05/1932.

31 “Regula os trabalhos da comissão encarregada de elaborar o ante-projeto da futura Constituição Brasileira”, 01/11/1932.

grandes detalhamentos.

Por fim, a obra<sup>32</sup> de Ronaldo Poletti (2012) traça um quadro geral da Comissão e do Anteprojeto, explanando este até com algumas minúcias. Reproduz o texto final do trabalho da Comissão, permitindo um fácil e prático acesso ao texto do Anteprojeto<sup>33</sup>. O livro não detalha muito o contexto da formação da Comissão, apesar de não descuidar de todo desse aspecto. A obra permite uma boa introdução sobre a Comissão, mas não a trata em minúcias

As obras mencionadas são úteis e tem sua qualidade, mas não discorrem sobre a Comissão do Itamaraty com o detalhamento que poderiam, deixando de mencionar fatos importantes. O tema permite ainda novos e profícuos estudos. Assim sendo, aprofundaremos as pesquisas, com base nas fontes a seguir discriminadas.

## **1.4 As Fontes**

### 1.4.1 Fontes Primárias

As principais fontes serão as atas das reuniões da Comissão do Itamaraty. Elas trazem em pormenores as discussões, mas, é claro, têm suas limitações. Antes de mais nada, significam intermediações, o que por si só impede uma garantia total de fidelidade ao que houve. Além disso, embora algo infrequentes, surgem por vezes erros de continuidade, repetições de trechos, falta de uniformidade. Nem sempre as atas expõem claramente quem votou de que modo em cada deliberação. Sinal das limitações das atas são os pedidos de retificação dos documentos das sessões passadas feitos pelos comissários (Cf., por exemplo, ACI-JM, p.117-8; ACI-TC, p.564). Apesar disso tudo, reputamo-las fonte confiável do que ocorreu durante as sessões. As reuniões eram abertas ao público e à imprensa. Os registros podiam ser verificados pelos membros da Comissão.

Consultamos obras dos membros, o que inclui livros, artigos de jornal, artigos acadêmicos. De destaque são os trabalhos de Themistocles Cavalcanti (1933) e de João Mangabeira (1934), os quais versam sobre o Anteprojeto. Sua origem encontra-se na 51ª sessão da Comissão do Itamaraty, a última das atas, quando o presidente Mello Franco pediu aos seus colegas que, na medida do possível, redigissem obras a respeito do Anteprojeto, explicando-o e defendendo-o perante o público. Houve o aceite de alguns comissários, mas, por fim, apenas Cavalcanti e Mangabeira fizeram-no. Em virtude da função desses escritos, denominá-las-emos também “exposição de motivos”, por parte de cada autor.

---

32 Curiosamente, parte de coleção sobre as Constituições brasileiras coordenada por Walter Costa Porto.

33 O livro faz o mesmo em relação à Constituinte e à Constituição de 1934.

Utilizamos também a legislação criada pelo Governo Provisório e, por vezes, também a de outros períodos, a fim de melhor apreender em que contexto ocorriam as discussões da Comissão. O uso desse tipo de fonte, todavia, requer cuidados.

O primeiro deles é uma clara ciência da separação entre ser e dever ser, um dos fundamentos do direito: não é porque algo é prescrito que necessariamente ocorre. A realidade não muda só porque um novo diploma legislativo assim o determina. Dessa forma, incide em engano quem lê qualquer tipo de norma com o pressuposto de que assim as coisas eram, pois pode ser que ela fosse descumprida pelos seus destinatários. Isso gera equívocos até hoje, como quando se acredita nas proclamações de poder real dos diplomas monárquicos da Modernidade, concluindo-se então que o rei era um governante todo-poderoso que em tudo mandava. Queremos deixar claro, portanto, que não partimos do pressuposto de que as normas do período fossem necessariamente cumpridas – o que não quer dizer que elas não sejam de interesse ao estudo histórico.

Normas são criadas por alguma razão, há algum motivo para pessoas darem-se ao trabalho de pensar em algo, esboçar algum conteúdo, confirmá-lo e depois tornar os demais dele ciente. Ao constatar prescrições que são criadas em algum período, temos um bom meio para verificar o que seus criadores entendem por problemas, bem como para constatar as soluções que eles para tanto elegeram; isso tudo, por sua vez, permite-nos também ter alguma ideia de como aquelas pessoas raciocinavam e de como encaravam o mundo. Contra preconceitos recorrentes, a análise de normas jurídicas criadas no passado pode ser fonte importante para obtenção de informações<sup>34</sup>.

Por envolver toda uma institucionalização de algo percebido como problema e esboço de alguma resposta, a criação de normas jurídicas acaba tendo o significado de uma proclamação de intenções contundente. Por outro lado, a norma pode ter sido criada por um governante despreocupado com a sua eficácia, tendo surgido apenas para aliviar pressões políticas, de modo que devemos ser desconfiados – sobretudo num país que usa a expressão popular “para inglês ver”.

De qualquer forma, nenhum governo pode legislar sistematicamente com a intenção de se fazer desobedecido, de modo que, como Seelaender, entendemos que a legislação pode trazer pistas importantes para o que se objetivava alcançar. Uma administração, como a do Governo Provisório, que gera um surto legislativo e cria inúmeros diplomas expandindo e

---

<sup>34</sup> Para um exemplo do estudo indireto de um passado distante por meio da análise do direito nele criado, ver SEELAENDER, 2006, p.1-7

regulando - em franco contraste com suas antecessoras - as mais variadas atuações estatais, dá importantes pistas acerca de seu projeto de país e de suas intenções políticas. Outra pista que pode surgir, por exemplo, é a de sucessivas normas que repetem proibições de condutas: isso ocorre, quase com certeza, em virtude do descumprimento das normas anteriores.

Assim, usaremos a legislação de período, e por vez a de outros, com a intenção de verificar o que o Governo Provisório almejava fazer, não pressupondo nunca o inevitável cumprimento das normas.

Ao longo do trabalho pesquisamos por vezes os jornais do período, a fim de levantar algumas informações complementares. Devemos esclarecer, contudo, que nossa pesquisa não foi sistemática em todos os periódicos, tendo ocorrido apenas à medida que surgiam indicações de que em um ou outro periódico poderiam existir informações relevantes.

Consultamos também o Arquivo do Câmara dos Deputados, o qual contém alguns documentos relativos à Comissão do Itamaraty, tendo sido a imensa parte do acervo destinada à Constituinte de 1933-1934.

#### 1.4.2 Fontes Secundárias

Como fontes secundárias utilizamos principalmente as obras referentes à Comissão do Itamaraty (MELO FRANCO, 1976; POLETTI, 2012; PORTO, 2004; WOLKMER, 1984). Lançamos mão também dos mais variados trabalhos que versassem sobre o Governo Provisório, a Primeira República ou algum tema debatido pela Comissão. A respeito das biografias de cada comissário, a fonte principal de pesquisa foram os verbetes do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro do CPDOC.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

### 2.1 Primeira República

A intenção dessa seção é meramente sumarizar alguns aspectos da política da Primeira República, a fim de situar o leitor, de forma que muitos pontos do período serão deixados de lado.

Trata-se de período conturbado, onde não houve uma democracia muito efetiva. Seu início, o qual incluiu as três primeiras presidências, foi atribulado e permeado por crises. Apenas com o governo de Campos Salles e a fixação da “política dos governadores” houve certa consolidação. Do ponto de vista normativo, a Constituição de 1891 fixava um amplo regime liberal, no qual pouco cabia ao Estado de modo geral. Quanto à forma de Estado, consagrou-se um federalismo amplamente descentralizado, tendo a União poderes muito limitados e estando sua atuação em grande medida circunscrita ao Distrito Federal; quando muito, tinha alguma atuação nas capitais estaduais, estando o interior do país não raro descoberto. Deve-se destacar que essa ampla descentralização, ao contrário do que defendem teorias federalistas tradicionais, não fomentou o controle popular direto, servindo mais para a proteção de oligarquias locais, as quais tinham ampla liberdade de atuação na política<sup>35</sup> (SEELAENDER, 2010, p.99).

O regime desenvolveu uma dinâmica política própria, a qual integrava as distintas esferas de governo<sup>36</sup>. Sua legitimação dependia do controle de voto popular, o qual não era tão amplo, uma vez que excluía analfabetos num país onde o grau alfabetização era baixíssimo, mas ainda assim suficiente para que houvesse eleitores em diversos pontos do país. A base da política nacional residia nos “currais eleitorais”, regiões em que o chefe político local, o “coronel”, exercia seu poder, arregimentando eleitores e transportando-os aos locais de sufrágio, tudo isso por vezes às próprias expensas, votando-se então nos candidatos por ele indicados. Havia, é claro, disputas entre os diversos “coronéis”, de modo que as eleições

---

35 Se bem que é verdade que uma maior proximidade dos centros de poder tem o condão de ensejar uma maior fiscalização democrática, a realidade é mais complexa, devendo outros fatores serem levados em consideração. Como, por exemplo, o fato de uma maior proximidade entre governante e governado também facilitar a execução de represálias a críticas ao governo, por menores que elas sejam, criando-se uma atmosfera de tolhimento de debate, debate esse realmente indispensável em qualquer democracia. Isso pode ser potencializado em sociedades mais tradicionais, como as da Primeira República, nas quais as pessoas com efetiva influência política eram poucas, frequentavam os mesmos meios sociais e nem sempre eram muito habituadas a uma distinção entre público e privado.

36 Apesar do fenômeno do mandonismo local ser analisado havia algum tempo, foi Victor Nunes Leal, em seu *Coronelismo, Enxada e Voto*, que o ligou a uma situação maior de cooptação política, ligando “coronéis”, “governadores” e “presidente da República”, sendo essa uma das principais originalidades de sua obra (CARVALHO, 2013, p.10-2).

municipais podiam ser bem acirradas, envolvendo o uso da violência, tudo para que se lograsse conquistar a prefeitura. Uma vez obtida, utilizavam-se os recursos públicos para a nomeação de apadrinhados e para o custeio de futuras eleições, sendo essa uma das principais razões pelas quais a administração municipal era muito desorganizada<sup>37</sup>. O controle desta também servia para a perseguição de adversários políticos (LEAL, 2012, p.57-60).

O “coronel” mais poderoso era, de modo geral, aquele que mais votos podia amealhar, utilizando-os para conquistar o poder municipal, além de poder oferecê-los aos governos estadual e federal em troca de favores: a instalação de benefícios para a população local, como luz, hospital e esgoto; nomeação de apaniguados em cargos estaduais<sup>38</sup>; nomeação de apadrinhados mesmo em cargos federais, em virtude da praxe de as indicações para essas posições serem feitas observando-se as sugestões dos governadores<sup>39</sup> (LEAL, 2012, p.58, 63-4). Criava-se toda uma série de trocas de favores, o que gerava, de certa forma, um curioso canal de comunicação que se estendia do “coronel” ao presidente da República, com todas as intermediações e tolhimentos que isso implicava<sup>40</sup>.

Apesar dessa sua proximidade e controle dos eleitores, não eram os coronéis quem comandavam a política, e sim as situações estaduais. Os chefes municipais eram dependentes da situação estadual: os municípios contavam com parquíssimos recursos, os quais não faziam frente às suas necessidades; os próprios tributos de competência municipal eram decididos pela situação estadual, uma vez que cabia aos estados defini-los; o papel de intermediário do governador para tudo conferia a este imensos poderes; as forças policiais eram estaduais; os governadores poderiam usar da violência contra prefeitos com mais liberdade do que os presidentes da República contra governadores, uma vez que havia menos repercussões políticas. A fragilidade municipal frente ao estado era tão grande que, em regra, só era oposição quem não podia ficar com o governo; a disputa encarnçada nas eleições municipais

---

37 Outro fator relevante era a falta de recursos humanos adequados. Nos termos de Victor Nunes Leal: “Um dos principais motivos dessa desorganização é a generalizada incultura do interior, cópia muito piorada da incultura geral do país. Se os próprios governos federal e estaduais têm tanta dificuldade em conseguir funcionários capazes, por isso mesmo improvisando técnicos em tudo da noite para o dia, imagine-se o que será dos municípios mais atrasados” (2012, p.60).

38 “Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação. Professoras primárias, coletor, funcionários da coletoria, serventuários da justiça, promotor público, inspetores do ensino primário, servidores da saúde pública etc...” (LEAL, 2012, p.64).

39 “A influência do chefe local nas nomeações atinge os próprios cargos federais, como coletor, agente do correio, inspetor de ensino secundário e comercial etc. e os cargos das autarquias (cujos quadros de pessoal têm sido muito ampliados)...” (LEAL, 2012, p.64).

40 “O coronelismo, nessa visão, não é simplesmente um fenômeno da política local, não é mandonismo. Tem a ver com a conexão entre município, Estado e União, entre coronéis, governadores e presidente, num jogo de coerção e cooptação exercido nacionalmente” (CARVALHO, 2012, p.12).

entre os diversos “coronéis” era, na verdade, não para definir a posição do município frente à política estadual, mas para decidir quem apoiaria a situação estadual e usufruiria das correspondentes vantagens (LEAL, 2012, p.63-7, 111-2, 149-50). As “situações” estaduais eram quem definia a política dentro do estado; por meio da “política dos governadores”, por sua vez, eram em conjunto o principal fator real de poder da Primeira República.

A “política dos governadores” era o *modus operandi* que caracterizou a Primeira República, segundo o qual o presidente da República concedia às situações estaduais amplos poderes no interior dos seus estados, fazendo “vista grossa” mesmo às suas ilegalidades. Os governadores, por sua vez, faziam os seus homens serem eleitos para o Congresso Nacional, se necessário por meio da fraude eleitoral, orientando-os a votarem conforme os interesses do Executivo federal.

Esse acordo político - derivado da dinâmica política de então, sem ter sido planejado na Constituinte - esvaziava a separação de poderes, uma vez que o Congresso passava a orbitar o Executivo federal e a ser composto conforme as vontades dos Executivos estaduais. Isso redundava em intenso reforço do Presidente da República no que era relativo aos assuntos da União, mas também facilitava a criação de instabilidades pontuais na política nacional por meio de decretações relativamente frequentes de estados de sítio e de intervenções federais em estados com menor peso político, com o intuito de fixação de forças políticas aliadas ao Presidente da República<sup>41</sup>.

Credita-se a “política dos governadores” a Campos Salles<sup>42</sup>, mas há quem entenda que, na verdade, seria mais adequado afirmar que ele apenas a institucionalizou, uma vez que sua base era o domínio dos governadores sobre o voto, o que já ocorria antes dele, levando à necessidade de uma composição mais sólida entre governos central e locais. O presidente apenas teria consolidado e organizado uma realidade já existente, lidando com ela.

---

41 A intervenção federal – e conseqüentemente, o estado de sítio – eram, todavia, apenas a *ultima ratio* do sistema, dispondo o Executivo federal de outros meios de perseguição de situações estaduais, como por meio do uso das instituições e dos agentes federais situados no estado da oligarquia recalcitrante, ou da interferência direta na política estadual, inclusive na sua sucessão (LEAL, 2012, p.111-2). Para exemplos desses instrumentos, ver GALVÃO, 2013, e MELO FRANCO, 1976, p.996-1002.

42 O ex-presidente preferia o termo “política dos Estados”, o qual exprimiria melhor seu pensamento - seria neles que residiria a verdadeira força política (CAMPOS SALES, 1983, p.120, 127): “Neste regime, disse eu na minha última mensagem, a verdadeira força política, que no apertado unitarismo do Império residia no poder central, deslocou-se para os Estados. A *política dos Estados*, isto é, a política que fortifica os vínculos de harmonia entre os Estados e a União é, pois, na sua essência, a *política nacional*. É lá, na soma dessas unidades autônomas, que se encontra a verdadeira soberania da opinião. O que pensam os Estados pensa a União” (1983, p.127).

Justificando o acordo político obtido, a fim de evitar-se suposta catástrofe que se avizinharia na próxima legislatura, com grande número de duplicatas, ver CAMPOS SALES, 1983, p.120-7.

Consolidando a aliança entre Executivos central e locais, o principal fator introduzido à época foi a alteração do regimento da Câmara na parte relativa à verificação de poderes, construindo-se uma máquina de depuração ou de “degola” dos candidatos opositores que porventura resistissem às compressões da situação estadual e chegassem ao Congresso. (LEAL, 2012, p.226-8).

Deve-se destacar que algo parecido ocorrera na Argentina, recebendo o Brasil influência dessa experiência. A Constituição de 1891 recebera influência argentina, a qual consagrava indiretamente uma estrutura de poder oligárquica, defendendo-a com um presidente que usasse de instrumentos como a intervenção federal e o estado de sítio. Durante o Governo Provisório instaurado com a Proclamação da República, O Ministro das Relações Exteriores Quintino Bacaiuva e o Ministro da Justiça Campos Salles nomearam uma comissão encarregada de elaborar um anteprojeto constitucional. Este deveria, considerando também a experiência argentina, basear-se na Constituição dos Estados Unidos. A Constituição de 1891, por fim, teria conhecida influência platina. Anos depois, durante a presidência de Campos Salles, foi justamente após sua primeira viagem àquele país que o presidente desenvolveu a política de compromisso entre os Executivos locais e central – talvez inspirando-se no presidente Roca, o qual fizera o mesmo havia 15 anos em sua pátria (LYNCH, 2014, p.100-10).

Fixado esse *status quo*, decantaram-se na política três ordens de estados: a primeira, que era a que definia a política nacional, composta por São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul; uma coadjuvante, composta por Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco; uma de figurantes, composta pelos demais estados (LYNCH, 2014, p.122). Os estados menores, principalmente os do Norte-Nordeste, eram os mais prejudicados na “política dos governadores”, uma vez que podiam oferecer poucos votos ao presidente da República através de suas bancadas, o que levou à redução da importância relativa da região ao longo da República<sup>43</sup> (CHAVES PANDOLFI, 1980, p.341-2; LYNCH, 2014, p.121-2).

Os três protagonistas (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), escorados em amplas bancadas, não sofreram intervenções federais ao longo da Primeira República. Estas ocorreram, porém, até nos estados coadjuvantes, tendo cada um sofrido intervenção federal três vezes ao longo do regime (LYNCH, 2014, p.122).

---

43 Cabe destacar que, tão importante quanto o tamanho numérico das bancadas, era seu grau de coesão, razão pela qual o Rio Grande do Sul, de bancada ligeiramente inferior às de Rio de Janeiro e de Pernambuco, mas com liderança una e consolidada, tinha maior poder de fogo (LYNCH, 2014, p.122).

Não eram só as bancadas, todavia, que explicavam a proteção desses estados frente a medidas mais truculentas do Presidente da República: suas forças militares eram determinantes. As chamadas “Forças Públicas” desses estados tinham tamanho considerável, possuindo muitos homens e armamentos, a ponto de dificultar investidas militares por parte das Forças Armadas – o que significava um forte desestímulo a intervenções federais, as quais, em última instância, precisariam recorrer ao embate bélico (ocasião em que o instituto “intervenção federal” viraria, na prática, termo jurídico para “guerra civil”). Não à toa, foi constante a preocupação do Governo Provisório em controlar de alguma forma esses contingentes armados<sup>44</sup>.

Além disso, não podemos simplificar a cisão “forças estaduais x forças federais”: se por um lado as forças públicas eram mesmo homogêneas e leais ao executivo estadual, o mesmo não se verificava na mesma proporção com as forças federais, como demonstram as Revoluções de 1930 e de 1932, nas quais parcelas consideráveis – ou mesmo a maioria – das forças federais estacionadas nos estados revoltosos aderiram aos governos locais. Esses fatores – alto poder bélico relativo das forças locais e divisões nas forças federais - necessitam de algumas explicações.

O alto poder bélico relativo das forças locais pode chocar o leitor contemporâneo, mas devemos lembrar que os tempos eram outros, inclusive no que tangia ao impacto da tecnologia no campo militar (LEAL, 2012, p.191)<sup>45</sup>. Esta era diferente, não havendo a imensa assimetria hoje existente entre forças federais e forças locais, tendo um lado, e o outro não, elementos como mísseis balísticos, explosivos de imenso poder destrutivo, numerosos aviões e tanques de guerra. O contingente de soldados tinha, à época, mais peso do que atualmente. Ainda que já existissem meios de destruição como artilharia pesada, as Forças Armadas eram mal aparelhadas<sup>46</sup>. Isso tudo explica o poder bélico relativamente alto das “Forças Públicas”

---

44 No mesmo sentido: “Para um regime que queria combater o exacerbado federalismo da República Velha, a nacionalização das Forças Armadas era uma questão crucial. Para diminuir o poder das oligarquias era necessário diminuir o seu poder de fogo” (CHAVES PANDOLFI, 2007, p.19).

45 Nas palavras do autor: “Finalmente, as polícias militares têm servido para apoiar a posição do Estado no equilíbrio político da federação. Nos dias de hoje, com o desenvolvimento da força aérea e o aperfeiçoamento geral das armas de guerra, fica reduzida a importância das milícias estaduais na emergência de um levante armado. Ainda assim, se as forças federais estiverem divididas na contenda, sua influência poderá ser decisiva” (2012, p.191).

46 Conforme, por exemplo, as várias alusões de Góes Monteiro ao fato na Comissão do Itamaraty. A situação ia tão longe que, mesmo após anos de governo centralizador e de reforço das forças federais, o general George Marshall - então sub-chefe do Estado Maior estadunidense e à testa de comitiva militar enviada ao Brasil em 1939 - ficou desapontado com o despreparo das Forças Armadas, carentes de material e de treinamento. Mesmo três anos depois Góes Monteiro e Eurico Dutra opunham-se à declaração de guerra à Alemanha, invocando o desaparecimento das forças nacionais; o país eventualmente aderiria ao esforço dos Aliados, após garantia dos Estados Unidos de que eles assumiriam o reequipar das forças armadas brasileiras (RAMOS; MOREIRA).

dos estados principais.

Já quanto às divisões nas forças federais, devemos lembrar que a Primeira República convivia com uma sociedade tradicional, na qual as relações interpessoais não raro tinham mais peso do que os deveres profissionais; onde o público e o privado constantemente misturavam-se, este engolindo aquele. Os militares federais, durante sua atuação no território de determinado estado, acabavam contraindo laços com as elites locais, aproximando-se delas, fenômeno esse que tendia a ampliar-se à proporção que o indivíduo subia na hierarquia militar. Com essa interpenetração de contatos, alguns militares por vezes identificavam-se mais com as ideias das elites locais do que com as de seus comandantes, o que incluía, em última instância, o Presidente da República. De modo que, em situações de “tudo ou nada” – como uma eventual decretação de intervenção federal em estado de grande poderio político-militar, cujo fracasso poderia levar à queda do presidente da República -, não era impossível que comandantes federais aderissem às elites do estado atingido, na expectativa de serem recompensados em caso de vitória<sup>47</sup>.

Assim, seja pelo poderio bélico considerável das forças estaduais, seja pela heterogeneidade das forças federais, a prudência aconselhava o abandono do recurso militar no lidar com esses estados, pois o preço, mesmo no caso de vitória federal, poderia ser alto. De qualquer forma, um conflito armado com um grande estado desestabilizaria a política nacional de tal forma que provavelmente perder-se-iam as condições de um governo seguro por parte do Presidente da República.

Esses estados, ainda que os maiores, eram apenas três dos vinte: os demais estavam sujeitos à intervenção federal, a depender de seu não alinhamento em relação ao Presidente da República. Os expedientes para sua decretação poderiam ser os mais variados, sendo usual a ocorrência de “duplicatas”: os opositores ao governo estadual, depurados pelos situacionistas, reuniam-se e montavam sua própria comissão de verificação de poderes, empossando apenas políticos opositores e criando uma assembleia à parte. Coexistiam então duas assembleias no estado, cada qual afirmando ser a legítima. A opositora, tentando virar o jogo, requisitava intervenção federal ao Presidente da República, argumentando sofrer coação por parte do chefe do Executivo local. A situação às vezes podia ir longe a ponto de também surgir uma duplicata de governador (LYNCH, 2014, p.138-9)<sup>48</sup>.

---

47 Também mencionando a falta de coesão maior do Exército até outubro de 1930, contrastando com a homogeneidade da instituição em 1937, às vésperas do Estado Novo, FAUSTO, 2015, p.139

48 Para estudo aprofundado de um desses eventos, o do Rio de Janeiro em 1923, ver GALVÃO, 2013.

Apesar dessas tentativas de alteração da situação estadual, as oposições locais tinham poucas chances de ascender ao governo: só o poderiam fazer, em geral, se contassem com o apoio do Presidente da República, o qual lançaria mão então da intervenção federal ou de outros mecanismos menos truculentos de pressão. Esse apoio, todavia, nem sempre ocorria, em virtude da própria “política dos governadores”, que previa a acomodação entre os Executivos. As situações estaduais partiam do pressuposto de que, afastado o risco de atuação de interferência da União, os custos da coerção dos adversários eram menores do que os de tolerá-los ou incorporá-los (LYNCH, 2014, p.127-8).

Ao longo da operacionalização da “política dos governadores”, desenvolveram-se praxes, regras básicas do regime no tocante à sucessão presidencial. A primeira era a que vedava a “monarquia”: o presidente da República não poderia, sozinho, indicar seu sucessor; as oligarquias, ciosas, participavam das negociações, escolhendo alguém de confiança. O presidente só poderia “encaminhar” o processo quando as articulações falhassem (LYNCH, 2014, p.128-9). A segunda era a que preconizava o “café com leite”, alternância entre São Paulo e Minas Gerais no poder<sup>49</sup>, a qual foi fixada pelo Pacto de Ouro Fino, em 1913, após a presidência traumática de Hermes de Fonseca, na qual houve suspensão do acordo da “política dos governadores” (LYNCH, 2014, p.131, 135-6). Um de seus efeitos foi desmobilizar os partidos nacionais (LYNCH, 2014, p.136), o que gerou o reforço das agremiações estaduais, as quais eram os centros de poder da política até o fim da Primeira República<sup>50</sup>.

Devem-se ressaltar os aspectos jurídicos e judiciários da disputa eleitoral da Primeira República e do “coronelismo”: não havia Justiça Eleitoral especializada, razão pela qual o alistamento e o controle das eleições eram realizados por juízes estaduais, os quais usualmente não tinham amplas garantias, sendo pressionáveis pelas oligarquias, das quais, aliá, podiam também provir. Já a análise da validade dos diplomas, i. e., a verificação de poderes, cabia não à Justiça, mas à própria casa legislativa a que almejavam pertencer os pretensos eleitos. A análise feita por essas instituições tinha intensos tons políticos, geralmente julgando-se os casos conforme ao pertencimento ou não do pretense eleito à facção que controlava a mesa da casa.

Ao longo da Primeira República até surgiram tentativas de provocação do Judiciário

---

49 Embora houvesse, é claro, exceções, como a de Epitácio Pessoa.

50 A maioria dos estados vivia, na prática num regime de partido único, onde a oposição era inexistente ou tinha poucas possibilidades de ascender ao poder (SEELAENDER, 2010, p.99)

por parte dos supostos eleitos, havendo marchas e contramarchas nesse sentido, até que se consolidou a interpretação de que não lhe cabia analisar o mérito de “questões políticas” (as quais envolviam reconhecimento de poderes, estado de sítio e intervenção federal). Tal entendimento terminou reforçado por meio da revisão constitucional de 1926<sup>51-52</sup> (LYNCH, 2014, p.141-54).

As instituições judiciárias eram parte do mecanismo “coronelistas”, contribuindo para o situacionismo estadual. A Constituição Federal estabelecia apenas as garantias dos magistrados federais, frente ao que houve estados que estabeleceram limitações aos juízes, ou contra eles cometeram abusos. A questão chegou ao STF, o qual reiteradas vezes decidiu que as garantias da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos aplicavam-se aos juízes estaduais, por serem implícitas aos princípios constitucionais da União, os quais eram obrigatórios aos estados<sup>53-54</sup>. Essa interpretação seria consolidada na reforma de 1926, passando a inobservância dessas garantias a poder acarretar a intervenção federal<sup>55</sup> (LEAL, 2012, p.192).

De qualquer forma, essas garantias não se aplicavam a todos os juízes, apenas aos vitalícios. Havia as figuras dos juízes substitutos e dos juízes de paz, desprovidos de garantias, substitutos dos magistrados vitalícios e com competência para realizar muitos atos processuais (inclusive julgamentos, ainda que com limitações, como recursos aos juízes vitalícios). Esses julgamentos por juízes sem garantias e mais sujeitos ao poder local, bem como o uso de vários subterfúgios contra a magistratura vitalícia (como supressão de comarcas, retenção de vencimentos, alteração de limites, disponibilidade, etc) tornavam a magistratura em geral frágil perante o poder político (LEAL, 2012, p.192-3).

A magistratura federal também fazia parte do jogo político “coronelistas”, sendo nomeados para juízes federais nomes aceitáveis para as situações estaduais. Ao mesmo tempo,

---

51 CF 1891, “Art 60 - Aos juizes e Tribunaes Federaes: processar e julgar: [...] § 5º Nenhum recurso judiciario é permittido, para a justiça federal ou local, contra a intervenção nos Estados, a declaração do estado de sitio e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato dos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual; assim como, na vigencia do estado de sitio, não poderão os tribunaes conhecer dos actos praticados em virtude delle pelo Poder Legislativo ou Executivo”.

52 Para análise de uma exceção, ver GUERRA, 2015, onde se estudam decisões do STF envolvendo extradição de estrangeiros, tema tido como essencialmente ligado à soberania.

53 CF 1891: “Art 63 - Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitados os princípios constitucionais da União”.

54 Não deixa de chamar a atenção que um Judiciário como o da época, tanto infenso quanto pressionado a não interferir em questões políticas, muda de posição em caso essencialmente ligado ao tema quando estavam em jogo direitos de membros da instituição.

55 CF 1891: “Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo: [...] II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes principios constitucionaes: [...] i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irreductibilidade dos seus vencimentos”

existia uma complexa relação política entre os Ministros do STF e o Presidente da República, embora isso tivesse nuances em virtude da vitaliciedade daqueles. Seus votos em julgamentos, mesmo os relativos a questões políticas, podiam variar conforme as facções políticas em jogo (KOERNER, 1994).

Os membros do *parquet* encontravam-se em situação mais sensível ainda: “Quanto ao Ministério Público local, eram seus membros, em regra, de livre nomeação e demissão, utilizando-se, assim, os promotores e seus adjuntos, habitualmente, como instrumentos de ação partidária” (LEAL, 2012, p.193).

Os membros da polícia não detinham garantias, sendo regra então a livre nomeação de chefes de polícia, delegados e subdelegados. As forças públicas eram um dos maiores trunfos da política “coronelistas”, podendo ser usadas para imporem-se as vontades da situação, sendo um dos mais sólidos sustentáculos do governo (LEAL, 2012, p.190-1).

Por fim, deve-se ressaltar a mentalidade privatista da Primeira República: os bacharéis encaravam o Direito sobretudo a partir do direito privado (MELO FRANCO, 1976, p.975)<sup>56</sup>; quando muito, consideravam também o direito penal. O direito público tinha pouco espaço em sua atuação, razão pela qual não estavam de todo acostumados a lidar com ele, nem mesmo juízes<sup>57</sup>. A doutrina das “questões políticas” (segundo a qual os tribunais não poderiam manifestar-se sobre casos como reconhecimento de poderes, intervenção federal e estado de sítio) parece ter contribuído para esse estado de coisas. Ao mesmo tempo, não havia intervenção estatal no volume hoje existente, de modo que não havia a necessidade de constantemente preocupar-se com direito administrativo<sup>58</sup>. Além disso, devemos considerar que o Judiciário não tinha a centralidade que hoje tem na vida política; ele até podia eventualmente desestabilizá-la, como mostra a preocupação do *establishment* em neutralizá-lo nas questões políticas, mas de modo geral não tinha grande papel na resolução das grandes questões políticas.

---

56 “[Washington Luís era] Bacharel, sua carreira fora feita à sombra da lei. Mas a lei, naquele tempo, era o direito Privado, Civil e Comercial. O direito Público, aquele que dizia respeito às eleições, reconhecimento de poderes, funcionamento de partidos, não era respeitado, nem nenhum bacharel se sentia diminuído em espeznhá-lo, ao sabor dos interesses da política de domínio. Nesse terreno os bacharéis que dominavam os PR dos Estados, principalmente os maiores, Minas, São Paulo e Rio Grande, manipularam a lei sem o menor escrúpulo, em benefício próprio e dos amigos” (1976, p.975).

57 “Notavel saber - elle [Pedro Lessa] não só o possuía no mais alto gráo [sic]. O Governo evitou o mal de restringir a escolha no campo da magistratura, onde raros são os que estudam, de preferéncia, as questões de Direito Constitucional, de Direito Administrativo, que são os [sic] os que mais se agitam em nossa Alta Côrte: porque os juizes estadoaes se dedicam de preferéncia, às interpretações usuaes de Direito Privado...” (MAXIMILIANO, 1921, p.438)

58 Sobre o direito administrativo do período inicial da Primeira República, ver SEELAENDER, 2013a; ZATELLI CORREIA, 2013.

O *modus operandi* da Primeira República, apesar de seu enraizamento, não era por todos apreciado. Com o tempo, foram aprofundando-se os questionamentos.

Um dos maiores críticos do sistema foi Alberto Torres<sup>59</sup>, ex-governador do Rio de Janeiro e, portanto, bom conhecedor dos meandros da política nacional. Desiludido com a Constituição de 1891, atacou o *status quo* em seu *A Organização Nacional*, de 1914. Para Torres, o Brasil de 1914 seria uma imensa feitoria colonial para a exportação das riquezas da terra para a especulação estrangeira, governada por oligarquias que suprimiam qualquer possibilidade de democracia<sup>60</sup>. O indivíduo, nesse quadro, seria tolhido tanto pelo Estado quanto por grupos sociais<sup>61</sup>. O cerne desse estado de coisas residiria nos poderes locais<sup>62</sup>, de modo que Torres defendeu a reforma da Constituição Federal em sentido centralizador<sup>63</sup>. Propôs principalmente a criação de um Poder Coordenador, um grande conselho que centralizaria o país, nomeando agentes para fiscalizar os governos estaduais e municipais, além de outras medidas tendentes à centralização nacional. Defendia também a intervenção estatal, inclusive na área social, dadas as mudanças ocorridas na sociedade. Tal atuação, ao ver do autor, ampliaria os poderes tanto dos estados quanto da União<sup>64</sup>. Similarmente, deveria haver intervenção estatal, agora concentrada na União, na economia, uma vez que a pluralidade de normas a respeito seria ruínosa ao país, em virtude do entrechoque entre elas<sup>65</sup>.

---

59 “Alberto Torres foi Presidente do Estado do Rio de Janeiro entre 1897 e 1900. Em 1901 é nomeado Ministro do Supremo Tribunal Federal, deixando o cargo em 1907. Na década de 1910, Alberto Torres lança uma série de artigos sobre o desenvolvimento do Brasil, que posteriormente seriam compilados [...]. Seu pensamento seria depois retomado na década de 30, especialmente pela formação da Sociedade dos Amigos de Alberto Torres” (GALVÃO, 2013, p.63). Em sua gestão, introduziu medidas modernizadoras, mas entrou em conflito com a direção do Partido Republicano Fluminense (PRF), o que levou a fundar o Partido Republicano do Rio de Janeiro (PRRJ), onde foi suplantado por Nilo Peçanha (GALVÃO, 2013, p.63-4).

60 “A oligarchia democratica explora a vida publica, no Brasil, com o mesmo desembaraço que os senhores punham em explorar seus vassallos” (1914, p.161).

61 “Velando pela sociedade, ella [a Constituição] deve impedir que individuos ou grupos formem regimens, instituições e forças, contrarias ao individuo. A liberdade, positiva e real, só pôde surgir de uma lei constitucional assim concebida” (1914, p.271), trecho de evidente inspiração em STUART MILL, 1867.

62 “A autonomia estadual e a municipal são os nervos mais sensíveis da nossa politica” (1914, p.144).

63 “A autonomia local não isola, nem differencia, provincias e municipios, como a soberania faz entre as nações” (1914, p.229).

64 “As faculdades de intervenção aqui conferida á União não limitam propriamente os poderes locais; servem, em geral, para despertar poderes atrophiados de governo e para conferir poderes novos, gerados da vida das democracias modernas. A verdadeira conclusão a tirar destas attribuições é que, tanto o Governo Federal, como os estaduais e os municipaes, ganham em jurisdicção com os attributos da nova função da politica social, assumindo apenas a União o posto de direcção, harmonia e mediação, que lhe cabe, por força da soberania” (1914, p.251).

65 “O desencontro entre as direcções, absolutamente livres, dos estados e dos municipios, e o interesse geral do paiz, e o conflicto permanente entre o governo de cada estado e de cada municipio com os dos outros - não quanto a esses casos que se apresentam, de tempos a tempos, como litigios ostensivos, como por exemplo, as questões de limites, mas quanto aos actos de legislação e administração que interessam á economia do paiz, á circulação commercial, ás relações, importantíssimas hoje, no interesse da prosperidade economica e da conservação e distribuição da riqueza, entre a producção e o consumo - opprimem a sorte da população e o

A obra não gerou as repercussões que almejava, mas passou a ser um dos fundamentos da crítica ao regime. Surgiria mesmo uma *Sociedade dos Amigos de Alberto Torres*, atuante inclusive na década de 1930 (GALVÃO, 2013, p.63), manifestando-se nos debates acerca da reorganização nacional. Um dos principais discípulos de Torres foi Oliveira Vianna. Inspirando-se parcialmente no seu trabalho, releu-o à luz de ideias próprias, conjugando-a com elementos autoritários.

Outra fonte de críticas foi o tenentismo, movimento contestatório de inclinações centralistas e nacionalistas, com forte apelo junto aos jovens oficiais das Forças Armadas. Ao longo da década de 1920, os integrantes do movimento promoveram ou apoiaram várias rebeliões contra o regime, como a Revolta do Forte, a Revolução de 1924 e a Coluna Miguel Costa-Prestes. O movimento, todavia, não era de todo representativo das Forças Armadas, havendo militares, sobretudo os de maior hierarquia, que se contrapunham aos tenentistas. Embora a maior parte dos adeptos fosse militar, existiam civis que se identificavam com ele, como Themistocles Cavalcanti e Virgílio de Mello Franco.

Enquanto isso, a sociedade alterava-se consideravelmente. Com o avanço tecnológico e a urbanização, as pessoas mudaram suas formas de vida, passando a morar, por exemplo, em pequenos cômodos nas cidades e a demandar acesso a água, esgoto, luz e transporte coletivo. Isso tudo, por sua vez, punha sob pressão as autoridades estatais, as quais de algum jeito deveriam prover essas necessidades, além de fiscalizar novos campos, como a salubridade de estabelecimentos residenciais e comerciais. No Brasil esse quadro era relativamente incipiente, uma vez que a população era majoritariamente rural, mas já se sentiam essas demandas nos grandes centros urbanos, formando-se “ilhas de intervenção” em que a atuação estatal não raro assumia caráter segregador, atuando de forma a separar pobres de ricos (SEELAENDER, 2006).

Além disso, as novas condições de trabalho, precárias, bem como a afluência de imigrantes de países de industrialização mais avançada e com contato com projetos alternativos de sociedade (anarquistas, comunistas, socialistas), geraram novas demandas de intervenção do Estado, o qual agora era pressionado, de alguma forma, a lidar com essa fonte de tensões sociais, as quais não raro resultavam em greves e deportações (PIRES COSTA, 2013; GUERRA, 2015).

Por último, integrantes da sociedade passaram a questionar alguns dos papéis até

---

futuro do país, com um fardo, em relação ao qual todos os esforços harmonizadores da legislação e da administração federal, são nullos, como um punhado de pennas, pesadas com um monte de aço” (1914, p.145-6).

então lhes impostos, surgindo demandas de integração de novos atores ao jogo político, como as mulheres (GALVÃO, 2016).

A Primeira República, como se vê, efervescia cada vez mais, a despeito da continuidade das formas de governo até então existentes, i. e., o “coronelismo” e a “política dos governadores”.

Nos últimos anos do regime foi promulgada reforma constitucional, durante o governo de Arthur Bernardes. A Reforma de 1926 tinha um “...sentido centralizador, presidencialista e antijudiciário” (LYNCH, 2014, p.154), alterando diversos pontos da Constituição, a qual mantinha, porém, a estrutura oligárquica do país. Assim, por um lado, foram discriminados vários casos de intervenção federal, bem como seu procedimento no Congresso, alterando-se o até então lacônico art. 6º, além de se conferir expressamente ao Congresso Nacional competência para legislar sobre questões trabalhistas, licenças, aposentadorias e reformas (art. 34, ns. 28 e 29); por outro, fortaleceu-se o presidente perante o Congresso Nacional, fixando-se no texto constitucional a proibição de caudas orçamentárias (art. 34, §1º) e a possibilidade de veto parcial a lei (art. 37, §1º). Facilitou a expulsão de estrangeiros, a qual era feita por ato do ministro da Justiça (art. 72, §33). Ademais, proibiram-se expressamente decisões judiciais a respeito de questões políticas (art. 60, §5º), além de se restringirem os casos concessão de *habeas corpus* (art. 72, §22). Muitas dessas disposições consolidavam interpretações já predominantes do texto constitucional, mas não podemos esquecer que sua fixação na Constituição dificultava – senão mesmo impossibilitava – interpretações diversas, de modo que a Reforma tendia a um reforço definitivo dos poderes do Presidente da República.

Apesar do reforço dos poderes presidenciais, o regime não duraria muito, caindo quatro anos depois.

## **2.2 A Revolução de 1930 e o Governo Provisório**

### **2.2.1 Das Eleições à Revolução**

A eleição de 1930 foi uma das raras da Primeira República com disputa real, aberta com a decisão do paulista Washington Luís de violar as duas regras básicas do regime - a do “café com leite” e a da vedação da “monarquia” - por meio de sua indicação unilateral, à sucessão, do também paulista Júlio Prestes (LYNCH, 2014, p.136).

Antonio Carlos de Andrada, Presidente<sup>66</sup> de Minas Gerais e potencial sucessor de Washington Luís pela praxe do regime, passou a articular a candidatura de Getúlio Vargas ao Catete, sendo posteriormente formada a Aliança Liberal.

Devemos, primeiro, compreender a política gaúcha da Primeira República, peculiar para os padrões nacionais. A Constituição daquele estado era de forte inspiração positivista e centralizadora no Executivo, tendo seus principais governantes sido Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros, do partido Republicano Rio-Grandense (PRR). Ao mesmo tempo, tendia a existir no estado uma oposição bem articulada. Esta se expressaria em revoluções e na fundação do Partido Liberal (PL), liderado sobretudo por Assis Brasil.

A presença de vastas estâncias com muitos trabalhadores armados e leais aos donos da propriedade, a cultura local exaltadora da bravura individual, o afastamento geográfico da maior parte do país e o fato de ser terra de fronteira favoreciam, ao lado de outras peculiaridades locais, a ocorrência de conflitos nas eleições locais. Estas podiam ser explosivas, uma vez que não faltavam pessoas dispostas a pegar em armas – estas abundantes – para defender suas convicções e interesses.

E as eleições de 1923 foram particularmente explosivas, tendo eclodido guerra civil em virtude da quarta eleição de Borges de Medeiros. A despeito de a guerra durar vários meses, o governo federal não ousava atuar militarmente para pacificar a região, uma vez que não ocorrera requisição do governo estadual nesse sentido. Como a bancada e a força pública gaúchas eram imensas e poderosas, optou-se por não atrair a ira de Borges de Medeiros com uma intervenção federal por ele não almejada. Tudo o que a União fazia era tentar facilitar a negociação entre as facções, procurando alcançar um acordo. Os revoltosos, liderados por Assis Brasil, foram derrotados, mas obtiveram o compromisso de que o novamente governador não se candidataria à reeleição – o que abriu as portas para Getúlio Vargas, o qual assumiu no mandato seguinte o comando do estado.

Getúlio Vargas inicialmente relutou em aceitar a proposta de Andrada de disputar a eleição presidencial. O gaúcho tinha sido ministro de Washington Luís, além de não querer se sujeitar a uma eventual derrota. Acabou enfim encabeçar a chapa, tendo por vice o paraibano João Pessoa, com a condição de que o Rio Grande estivesse reunido em torno de seu nome; com a aquiescência do Partido Libertador, tudo estava definido. Contrastando com seu apego

---

66 Os diversos estados brasileiros escolhiam a denominação do chefe de seu Executivo, variando-se entre “governador” e “presidente”; para maior simplicidade, optamos por usar o genérico “governador”, consagrado na tradição posterior (pois devemos lembrar que o chefe do Executivo das províncias imperiais era “presidente”), inclusive na expressão “política dos governadores”.

ao poder à testa da República, Vargas por diversas vezes quase não foi presidente: evitou aceitar liderar a oposição nas eleições de 1930; tentou voltar atrás depois da perseguição do governo federal ao longo da disputa eleitoral, do que foi demovido por Andrada e Afranio de Mello Franco<sup>67</sup>; relutou em iniciar o movimento armado que culminaria na Revolução de 1930.

A plataforma da Aliança Liberal previa algumas inovações, como sufrágio secreto e alguns direitos aos trabalhadores. Com a derrota nas eleições, o comando da Aliança entrou em crise, alguns de seus membros defendendo a solução armada, outros arguindo pela aceitação das eleições – o corte geracional aqui é importante, pertencendo àqueles quadros, em geral, a parte mais jovem da coalização (FAUSTO, 2015, p.133-5).

O movimento armado parecia fadado a não ocorrer, até que o imponderável aconteceu: João Pessoa, em virtude de rivalidades regionais, foi assassinado, incendiando sobretudo a Paraíba, mas também o país e encorajando os defensores do recurso às armas. A sublevação enfim eclodiu, sendo rapidamente dominados os poucos focos de resistência no Rio Grande do Sul, tendo-lhe aderido vários contingentes das forças federais (além da Força Pública em peso), em grande parte por o coronel Góes Monteiro, até então destacado legalista e perseguidor da Coluna Miguel Costa-Prestes, liderar o Estado Maior dos revoltosos. No Nordeste a rebelião avançava, tendo o tenentista Juarez Távora, na companhia de José Américo, braço direito do falecido João Pessoa, empossado vários comandantes tenentistas para o governo dos estados conquistados.

O governo federal preparou-se para a defesa da ordem e tudo indicava que haveria um grande entrechoque de forças em São Paulo, quando, em 24 de outubro, os generais Tasso Fragoso e João de Deus e o almirante Isaías de Noronha, estacionados na capital, derrubaram o governo, compondo a Junta Governativa. Afranio de Mello Franco, que não sabia a data de início do movimento, casualmente se encontrava na capital em 3 de outubro, tendo de asilar-se em representação diplomática, sendo posteriormente nomeado ministro das Relações Exteriores pela Junta.

Nesse meio tempo, o Estado Maior era de tudo informado por contato de rádio por parte de um sobrinho da esposa do próprio Góes Monteiro, aluno da Escola de Aviação Militar do Campo dos Afonsos (ABREU RAMOS, 2001), restando o impasse quanto ao que ocorreria. Virgílio de Mello Franco, que se encontrava com as forças de Vargas, contactou seu

---

67 Como relatado em MELO FRANCO, 1976, p.998.

pai Afranio, o qual sugeriu que Vargas integrasse-se ao governo como seu presidente da Junta (MELO FRANCO, 1976, p.1014). Esta, por sua vez, era ambígua e tudo indicava que seus integrantes almejavam exercer o poder com Vargas, mas ante a resolução deste e o ultimato de Góes Monteiro sobre as intenções dos novos governantes na capital, lançando o militar circular para todo os governantes no país (GÓES MONTEIRO, 1930), estes optaram por ceder o poder a Vargas, tendo este tomado posse a três de novembro de 1930. Vencia o movimento que ficaria conhecido por Revolução de 1930.

Golpe ou Revolução? É difícil caracterizar o movimento militar de 1930 nesses termos. Se, por um lado, não se pode caracterizar forças lideradas por oligarquias gaúchas e mineiras como algo originado fora do *establishment*, por outro o Governo Provisório não viria a ser, propriamente, mantenedor do *status quo*. Sua origem parcialmente oligárquica e sua atuação revolucionária – pois sua pretensão era mudar irremediavelmente o país, tendo-o conseguido em grande medida – dificultam rotulagens nesse sentido. Dessa forma, no trabalho utilizamos termos como “revolução”, “revolta”, “insurreição” de forma indistinta para nos referirmos ao que ocorreu em 1930. Isso vale também para a Revolução de 1932, a qual também partilhava em grande medida das ambiguidades do período, sendo caracterizada, até hoje, ora como movimento pela reconstitucionalização do país (CASTRO GOMES *et. al.*, 2007, p.25), ora como “o último estertor do agonizante estadualismo de 1891” (MELO FRANCO, 1976, p.1051).

Mais do que as origens e intenções de cada mobilização, concentrar-nos-emos no que ocorreu durante e após sua eclosão, sem dar grande peso a rótulos. Não que entendamos que as origens e intenções de um movimento de ruptura da ordem vigente sejam irrelevantes para sua compreensão – eles, de fato, não o são -, mas o período é particularmente ambíguo e dinâmico, de modo que classificações muito rígidas não se prestam a descrevê-lo.

Por outro lado, parece-nos plausível, senão procedente, a visão de que o Governo Provisório não era uma espécie de ensaio ao Estado Novo, tendo sido este apenas um dos muitos desenvolvimentos possíveis da grande alteração nacional iniciada em 1930 – sinal disso seriam as depurações no governo ao longo da década de 1930, havendo grande diferença entre os quadros de 1930-1 e os de 1937 (CASTRO GOMES, 1980, p.23-6, CHAVES PANDOLFI, 2007, p.15, 32-3, 35). As fontes do período por vezes usam o termo *ditadura*, mas deve-se considerar, primeiro, que o termo à época, em alguns setores, ainda não era “demonizado” por toda a linguagem da elite (processo que se reforçaria com a queda do

nazifascismo e com os traumas pós-64). Segundo, deve-se lembrar que a Revolução de 1930 não surgira do vácuo, tendo sido resultado de décadas de frustrações com a experiência da Primeira República; nesse contexto, tal qual o conceito clássico de revolução admite, o Governo Provisório pode ser visto como um governo excepcional destinado a garantir a sobrevivência da nova ordem, eliminando práticas enraizadas do regime anterior e lançando as bases para o retorno a alguma “normalidade”. Tudo desse período é difícil analisar, mas parece-nos prudente não reduzir o Governo Provisório a um antecedente do Estado Novo – em que pese a considerável manutenção de governantes, evidente no caso do próprio Vargas.

### 2.2.2 Instauração e Organização do Regime

Marco fundamental do Governo Provisório é o Decreto nº 19.398<sup>68</sup>, o qual o organizava, cujo projeto fora criado por Levy Carneiro (PECHMAN, 2001). Traçando as linhas básicas do regime, determinava que o “Chefe do Governo Provisório” exerceria tanto os poderes Executivo quanto o Legislativo enquanto não fosse convocada Constituinte para reorganizar o país. A massa legislativa anterior ao regime, inclusive a Constituição Federal, era mantida em vigor, sujeita às modificações estabelecidas pelos decretos do Governo Provisório e àquelas operadas pelos delegados destes, se criadas em sua esfera de atribuição. Criava uma estrutura altamente centralizada, sendo os estados governados por interventores nomeados pelo Chefe do Governo Provisório. Os interventores acumulavam poderes legislativos, nomeando os prefeitos, que também teriam poderes legislativos. Mantinham-se em vigor as relações jurídicas entre pessoas de direito privado, garantindo-se seus direitos adquiridos; mantinham-se em vigor as obrigações contraídas pelos entes públicos, salvo as incompatíveis com o interesse público e a moralidade administrativa. A nova Constituição manteria a forma republicana federativa, não podendo restringir os direitos dos municípios, os dos cidadãos brasileiros ou as garantias individuais da Constituição pretérita.

O decreto, portanto, traçava as linhas gerais do novo regime. Afirma-se usualmente que ele instituiu o Governo Provisório (por todos, CASTRO GOMES *et al*, p. 2007, p.20), mas isso não parece inteiramente correto: o Governo Provisório existia desde 3 de novembro, com a posse de Getúlio Vargas. O Decreto nº 19.398 sequer foi seu primeiro ato, tendo seus decretos iniciado com o de nº 19.393<sup>69</sup>. O Decreto nº 19.398, ademais, estatuiu em seu art. 11

---

68 “Institue o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências”, de 11/11/1930.

69 “Manda incorporar, temporariamente, ao Exército ativo as unidades patrióticas e estaduais”, de 05/11/1930.

que “O Governo Provisório nomeará um interventor federal para cada Estado, salvo para aqueles já organizados; em os quais ficarão os respectivos presidentes investidos dos Poderes aqui mencionados”. A disposição já preservava a situação de Minas Gerais e dos estados do Norte, o que indica que o Governo neles existia anteriormente ao diploma legislativo.

O decreto 19.398, na verdade, organizou o Governo Provisório, e não o instituiu<sup>70</sup>. Um diploma dessa espécie era necessário, uma vez que houvera imensa ruptura institucional, não tendo as pessoas muita ideia de como seria daí em diante. Era necessário sobretudo para os atos jurídicos do dia a dia, precisando tanto os particulares quanto as autoridades estatais saber como pautar suas condutas, razão pela qual se recepcionou, também, a massa legislativa preexistente, no que não colidisse com as normas do novo governo. Mas o decreto era necessário, também, para que se sinalizasse o futuro político imediato do país, o que ocorreria, quanto tempo o regime duraria. O decreto, embora não vinculasse o Governo Provisório juridicamente, bastando um novo que dispusesse em contrário sobre alguma de suas determinações, vinculava-o politicamente, dificultando recuos. O Governo, por sua vez, também conseguia com isso uma maior legitimidade política. Sobretudo o compromisso com a constitucionalização (como destacado em CASTRO GOMES et al, 2007, p.20) procurava ampliar a legitimidade do novo governo.

Quase um ano depois, foi editado o Decreto nº 20.348<sup>71</sup>, conhecido por “Código dos Interventores”, outro grande organizador do regime. Ele estabelecia os conselhos consultivos nos estados e municípios, para auxiliar e também fiscalizar a atuação dos interventores e dos prefeitos. Além disso, devemos destacar (CHAVES PANDOLFI, 1980, p.420) que o Código tinha por objetivo estabelecer a atuação uniforme nas diversas interventorias.

Ao mesmo tempo que o regime estruturava-se do ponto de vista orgânico, ele atuava incisivamente nas mais variadas áreas, havendo uma grande simultaneidade de questões colocadas num curto espaço de tempo. Isso tudo gerou uma extrema aceleração do tempo histórico, havendo a construção de um Estado nacional, centralizado, e de um Estado intervencionista, o qual formava sua burocracia (BERCOVICI, p.376-7; PAIXÃO, 2011, p.153-4). Resta saber em quais condições políticas isso ocorreu.

---

70 No mesmo sentido, PECHMAN, o qual afirma que o diploma “...regulamentou juridicamente a existência do novo governo”.

71 “Institue conselhos consultivos nos Estados, no Distrito Federal e nos municípios e estabelece normas, sobre a administração local”, de 29/08/1931.

### 2.2.3 Condições Políticas Iniciais do Regime

O Governo Provisório teve muitas idas e vindas ao lado de seus quase quatro anos, sendo o período até a consolidação das alianças na Revolução de 1932 o mais efervescente<sup>72</sup>. O principal embate que ocorria dentro do Governo era entre as forças tenentistas e as oligárquicas, o que, num primeiro momento, ampliava a autonomia de Vargas, árbitro das duas forças; a radicalização do embate, todavia, diminuiu sua margem de liberdade, além de desestabilizar o regime (MAGALHÃES CASTRO, 1980, p.49-51).

As oligarquias tiveram diferentes posicionamentos quanto ao governo de Vargas. As lideranças gaúchas num primeiro momento apoiaram o regime, na expectativa de auferir muitos benefícios, mas se viram frustrados com a tendência centralizadora do Governo Provisório. Agregando-se na FUG (Frente Única Gaúcha), passaram, com o tempo, a concentrar e a representar as insatisfações das oligarquias paulistas e mineiras, vindo muitos de seus membros a apoiar a Revolução de 1932. Com a derrota desta, os revolucionários gaúchos foram exilados, passando o interventor Flores da Cunha a consolidar seu poder às expensas das tradicionais forças gaúchas, contribuindo para o fortalecimento do governo central (MAGALHÃES CASTRO, 1980, p.48-56).

As oligarquias mineiras, sediadas no Partido Republicano Mineiro (PRM), encontravam-se divididas desde antes da Revolução de 1930, em virtude da sucessão no estado, situação que perdurou nos primeiros anos do Governo Provisório. Igualmente crescia sua insatisfação com a centralização liderada por Vargas, a tal ponto de algumas de suas tradicionais lideranças, como Arthur Bernardes, aderirem à Revolução de 1932. Numa tentativa de reorganização do estado, criou-se a Legião de Outubro, de inspiração fascista, a qual não logrou atingir seu objetivo<sup>73</sup>. Enquanto isso, as instabilidades desse estado-chave para a manutenção do regime avolumavam-se, a tal ponto que elementos do Governo Provisório decidiram patrocinar a derrubada do interventor Olegário Maciel, também sem

---

72 No mesmo sentido: “Na história política brasileira, o período que vai de outubro de 1930 a outubro de 1932 é dos mais complexos para análise, já que sua marca essencial é a instabilidade, fruto das disputas pelo poder entre orientações e grupos políticos distintos. Realizada a revolução, a heterogênea composição de forças que integravam a Aliança Liberal teria que se explicitar situando em campos opostos seus dois setores básicos: o tenentismo e as oligarquias regionais dissidentes” (CASTRO GOMES; LAHMEYER LOBO; MARQUES COELHO, 1980, p.239).

73 Apesar de sua “nova” forma, própria da década de 1930, a Legião era utilizada para objetivos “antigos”, a consolidação no situacionismo mineiro de lideranças locais tradicionais, sendo figura de destaque no movimento Francisco Campos (SCHWARTZMAN; BOUSQUET BOMENY; RIBEIRO COSTA, 2000, p.53-61; SEELAENDER, 2013b, p.494). Também sobre o uso da Legião pelas oligarquias, além de ressaltar a grande adesão de mineiros prestistas - aqueles que apoiaram Júlio Prestes nas eleições de 1930 -, como forma de recuperar o espaço perdido com a Revolução de 1930, MAGALHÃES CASTRO, 1980, p.144, 152.

êxito. Somente após a Revolução de 1932 e o exílio de importantes lideranças oligárquicas mineiras conseguiu-se reafirmar a alguma unidade na política estadual (BOUSQUET BOMENY, 1980, p.135-67).

Em São Paulo, sem muita surpresa, o Partido Republicano Paulista fez oposição ao Governo Provisório; o Partido Democrático, inicialmente apoiador deste, rompeu em 1931, aliando-se ao PRP e constituindo a FUP (Frente Única Paulista). O estado era fonte de instabilidades e resistências ao governo central, chegando ao ponto de iniciar uma guerra civil<sup>74</sup>.

O Norte, por sua vez, não tinha oligarquias tão poderosas quanto as do Sul, razão pela qual os tenentistas rapidamente assumiram o controle da política local. A região, que perdera poder e prestígio durante a Primeira República, passou a atuar em bloco durante o Governo Provisório, na esperança de nova aquisição de poder. Parte importante disso foi a criação da Delegacia do Norte, comandada por Juarez Távora, a qual abrangia dez estados, passando o tenentista a ser um intermediário entre Vargas e os interventores federais, almejando-se a uniformizar a atuação destes. A Delegacia do Norte era pejorativamente denominada por seus críticos de “Vice-Reinado do Norte”, sendo Távora o “vice-rei”. A estrutura seria desfeita a pedido do próprio Juarez Távora, alegando que sua função não era mais necessária com a criação do Código dos Interventores<sup>75</sup>. Os estados do Norte, de forma geral, foram importante contrapeso aos do Sul, apoiando Vargas (CHAVES PANDOLFI, 1980, p.341-8).

Durante todo esse período, Vargas tinha constantemente de equilibrar-se entre as mais variadas forças políticas, procurando agradá-las de algum modo, a fim de evitar seu rompimento (PAIXÃO, 2011, p.149). A coalizão por ele liderada em outubro de 1930 tinha muitas divergências, de sorte que isso nem sempre era possível. Há, inclusive quem denomine o Governo Provisório de “Estado de Compromisso” (WEFFORT *apud* FAUSTO, 2015, p.136-42<sup>76</sup>), em virtude da inexistência de um poder hegemônico, mas temos nossas ressalvas em relação à expressão, uma vez que virtualmente toda forma de governo (com exceção, talvez, de experiências totalitárias) depende de compromissos para manter-se em pé.

A Revolução de 32, se por um lado pôs em xeque o Governo, por outro permitiu um

---

74 Sobre o tema, cf. CASTRO GOMES; LAHMEYER LOBO; MARQUES COELHO, 1980, p.239-43

75 Cf. CHAVES PANDOLFI, 1980, p.347-8

76 Boris Fausto usa do conceito, ainda que aparentemente com adaptações em relação a Weffort. Infelizmente não conseguimos encontrar a obra por ele citada, tendo acesso apenas a WEFFORT, 1980, p.48-51, onde defendem-se ideias similares.

desanuviar do ambiente político após seu desfecho, em virtude das depurações realizadas: lideranças civis e militares que aderiram aos revoltosos foram exiladas, perdendo elas e outras ligadas ao regime anterior seus direitos políticos através do Decreto nº 22.194<sup>77</sup>, de forma que não podiam participar da futura Assembleia Constituinte. Houve uma importante alteração de equilíbrio de poder nas Forças Armadas, deixando os generais anteriores a 1930 de ter predominância no seio da instituição, em grande parte pela adesão de muitos deles à Revolução Constitucionalista (CHAVES PANDOLFI, 2007, p.26). A reconstitucionalização colocava-se em novas condições (MAGALHÃES CASTRO, 1980, p.49-51). O maior vencedor da Revolução de 1932 parece ter sido Getúlio Vargas, o qual eliminou politicamente a oposição mais radical e ampliou sua autonomia frente a seus aliados.

#### 2.2.4 Limitações do Brasil

O Brasil apresentava uma série de desafios para ser governado, não sendo eles relacionados apenas às oligarquias estaduais.

Um dos mais candentes no início do Governo Provisório era a grande crise econômica por que o país passava, decorrente do colapso financeiro de 1929. Isso limitava a margem de atuação do Governo, uma vez que, sem fundos, não havia muito a se fazer em diversos campos.

O país era desconhecido em vários aspectos, uma vez que as estatísticas a ele relativas eram ou inexistentes ou precárias. As fontes da época, por exemplo, como a própria Comissão do Itamaraty, usavam como referência para os dados relativos à população o Recenseamento de 1920<sup>78</sup>, vários anos defasado, além de não ser considerado muito confiável<sup>79</sup>. A ausência de informações impede a administração minimamente eficaz de qualquer entidade, ainda mais de uma tão imensa e complexa como um Estado nacional.

A infra estrutura do país era precaríssima, inexistindo uma rede suficiente de comunicação e de transporte, o que foi demonstrado durante o combate à Revolução Constitucionalista.

A educação nacional era limitadíssima, existindo ainda grande contingente de analfabetos<sup>80</sup>, cifra ainda maior a cifra caso se adicionassem a estes últimos também aqueles

---

77 “Suspende por três anos direitos políticos”, de 09/12/1932. Segundo o diário atribuído a Vargas, Afranio de Mello Franco teria elaborado o projeto do decreto (1995, p.141).

78 Como em ACI, p.852

79 Como em ACI-GM, p.114

80 “Passados quarenta e dois annos, o problema continu'a de pé. Dos quarenta milhões de habitantes apurados pelo recenseamento de 1920, só temos sete e meio milhões de brasileiros e estrangeiros que sabem lêr e

que apenas sabiam desenhar o nome no papel. A sociedade nacional era majoritariamente rural, inexistindo escolas ou outros estabelecimentos de instrução de qualidade mínima na maior parte do interior.

### 2.2.5 Limitações do Governo Provisório

O Governo Provisório tinha suas limitações – e elas não eram poucas. Ele poderia não ter limitações jurídicas, uma vez que bastava um decreto para alterar o ordenamento jurídico à vontade, mas isso não significava que não havia limitações fáticas e políticas.

Como já visto, o Executivo tinha que constantemente equilibrar-se entre as mais distintas forças políticas, a fim de continuar no poder. Isso significava limitações consideráveis quanto a quais eram os cursos de ação possíveis por parte de Governo Provisório.

Além disso, os quadros da época eram muito limitados. Poucas pessoas tinham competência técnica e política bastante para gerir eficazmente a Administração Pública. Não faltavam pretendentes às posições, mas isso não significava que todos tivessem formação adequada para desincumbir-se das atribuições correlatas. As opções para as diversas posições nem sempre eram muitas, encontrando-se não raro em uma pequena elite formada em poucos centros e permeada por redes de conexão, compadrio, parentesco e amizade. Além disso, deve-se destacar a forte tradição bacharelesca do país, vivida desde o surgimento dos cursos de Direito em 1827 (PAIXÃO, 2014, p.429-30), o que diminui o número de pessoas próximas ao poder, além de reforçar os laços entre elas, dada sua formação comum – tanto em termos de campo quanto de vivência diuturna ao longo da graduação numa das poucas faculdades de Direito existentes à época.

Efeito disso é a relativa falta de plasticidade nas escolhas, trabalhando o governo mesmo com pessoas em que não confiava muito, como Francisco Campos (SEELAENDER, 2013b, p.495-6)<sup>81</sup>. O Governo, por vezes, era mesmo forçado a voltar atrás, como no caso das limitações ao nepotismo nas interventorias. O Decreto nº 19.398 expressamente vedava a nomeação, por parte de interventores e prefeitos, de parentes até o sexto grau, consanguíneos ou afins para cargo público; o nº 20.348, por sua vez, manteve a proibição, permitindo uma

---

escrever. É uma vergonha!” (ACI-AdR, p.694).

81 Chegando-se a afirmar sem cerimônia, caso acredite-se na autenticidade do diário atribuído a Vargas, que Campos “...está politicando em Minas” (1995, p.149). Outras indicações de prevenções em relação ao jurista no diário em SEELAENDER, 2013b, p.495, 500.

exceção para “cargo de confiança”<sup>82</sup>. Essa alteração pode ser lida de duas formas, ambas corroboradoras da falta de quadros: 1) os interventores e prefeitos pressionaram por essa permissão, com fins não republicanos, e o Governo teve que ceder, para continuar tendo a colaboração desses agentes; 2) os quadros eram restritos mesmo, de modo que essas autoridades perderiam auxiliares importantes se fossem privados da possibilidade de nomeá-los. Apesar de uma hipótese contrariar a outra em casos individuais, ambas podem ter ocorrido ao mesmo tempo de forma geral na administração nacional.

A própria efetividade das normas criadas pelo Estado brasileiro era limitada. O caso mais acintoso era o dos impostos interestaduais e intermunicipais, numerosas vezes declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, num dos seus primeiros exercícios de controle de constitucionalidade (BOECHAT RODRIGUES, 1991, p.94-8). Apesar de sua reiterada fulminação, eles continuavam sendo problema mesmo na década de 1930<sup>83</sup>. O Governo Provisório, tal qual um monarca da Antigo Regime com seus poderes frequentemente bloqueados, repetidas vezes proibiu a mesma coisa. Assim, o Decreto nº 19.995<sup>84</sup> expressamente proibia os impostos interestaduais e intermunicipais; o de nº 20.348, instituidor dos conselhos consultivos, repetia a vedação. Apesar de todos esses reforços, tudo indica que as tributações continuavam, uma vez que perdeu-se de vez a paciência<sup>85</sup> no Decreto nº 21.418<sup>86</sup>, o qual detalhadamente discriminava o que era e o que não era imposto interestadual e intermunicipal, além de prover remédio jurídico de rápido processamento a eventuais óbices à circulação<sup>87</sup>.

Além disso, o Estado sequer tinha claro controle sobre seu próprio patrimônio<sup>88</sup>, o

---

82 Ainda sobre nepotismo, indicativo de abusos que devem repetidamente ter ocorrido antes da norma, o mesmo artigo determinava: “§ 2º É defeso aos interventores e aos prefeitos nomear mais de dois membros da mesma família (parentes até o 4º grau) para cargos da administração estadual ou municipal”. Deve-se ressaltar que, embora restrinja-se a possibilidade desse tipo de nomeações, dois membros da mesma família já são uma grande concessão, também evidenciadora da falta de quadros.

83 O que mostra o quão inexato é afirmar que em 1904 “Vencia, assim, a boa doutrina sustentada pelo Supremo Tribunal Federal no acórdão de 23 de maio de 1896...” (BOECHAT RODRIGUES, 1991, p.98).

84 “Veda aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios crear ou manter, nos seus territórios, qualquer imposto, taxa, contribuição ou favor que estabeleça desigualdade entre os productos respectivos e os de outros pontos do território nacional ou do estrangeiro depois de nacionalizados”, de 14/05/1931.

85 “Considerando que, apesar de fulminados reiteradamente por expressa vedação legal, continuam favorecidos por condenável política fiscal em vários Estados da Federação”.

86 “Dispõe sobre a proibição dos impostos interestaduais e intermunicipais e dá outras providências”, de 17/05/1932.

87 O período posterior a 1934 também seria marcado por sérios problemas de efetividade constitucional, mas dessa vez em virtude dos contínuos estados de exceção decretados pelo governo (PAIXÃO, 2011, p.150-3).

88 “O sr. Oswaldo Aranha faz ver á Comissão que o patrimonio da União não está levantado nem no Distrito Federal” (ACI-OA, p.713).

que em dificulta a gestão de seus recursos.<sup>89</sup>

Por último, não podemos deixar de ressaltar a constante preocupação que o Governo Provisório tinha em conquistar legitimidade, tanto perante a população em geral, quanto perante as elites do país.

Vargas não virou presidente por vencer eleições tidas como regulares, nem legislava mediante leis discutidas e aprovadas por parlamentares eleitos: ele liderou uma revolta armada e tomou o poder, fechando o congresso e legislando por decreto. É bem verdade que a Revolução de 30 não foi uma simples quartelada para manutenção do *status quo*, mas sim um movimento surgido de décadas de desgaste do regime e de decepção com ele, de um regime sem grande legitimidade democrática. Ainda assim, foi uma ascensão em grande parte com base nas armas. A forma de chegada ao poder trazia facilidades no dia a dia, mas também complexidades. A necessidade de Vargas equilibrar-se entre as principais forças políticas do país era uma demonstração disso – tinha de constantemente negociar, transacionar. Não podia, por exemplo, nomear qualquer um para governar São Paulo, sob pena de grave crise institucional e, eventualmente, revolução armada. Vargas não fazia o que bem entendia, nem seus decretos eram automaticamente cumpridos. Isso não pode ser esquecido. E, por mais que essa necessidade de transações seja inerente à política, ela parecia, paradoxalmente, ser particularmente pronunciada nesse governo que não era limitado pela Constituição. Afinal, em sociedades do século XX sem tradição democrática, quando não havia normas jurídicas amplamente apoiadas quanto ao exercício do poder e à mudança de seus detentores, tendia a haver um ambiente de instabilidade política, no qual poderiam emergir levantes contra o governo, caso todos os polos e poder não fossem minimamente atendidos em suas demandas<sup>90</sup>.

A preocupação com a legitimidade era evidente nos atos propriamente políticos do Governo Provisório. Foram cuidadosas as escolhas de nomes para as interventorias, sobretudo

---

89 Essas dificuldades na gestão de um país demonstram como, no fundo, atingir-se unidade de governo é algo realmente difícil, havendo muitos empecilhos a isso. Pode, por um lado, até geralmente existir um grande contingente de pessoas que não querem se incomodar com responsabilidades, simplesmente tocando suas vidas sem grandes pretensões na esfera coletiva, mas não faltam pessoas desse grupo dispostas a subverter as regras vigentes, ainda que claramente direcionadas ao bem comum, quando isso lhes convier. Por outro lado, existe número não insignificante num segundo grupo, o de pessoas que gostam de exercer o poder sempre que possível, afirmando sua dominação sobre outras, não hesitando em desfigurar o que seria tido como polo legítimo de poder em dada sociedade se com isso logram um maior exercício de poder. Em suma: unidade de comando é algo incrivelmente difícil e excepcional na dinâmica humana, mesmo numa estrutura em que formalmente exista essa unidade, não faltando poderes concorrentes a lhe opor dificuldades, como Hespanha bem ressalta em suas obras.

90 Esse pronunciamento da necessidade de transações parece ser uma tendência entre governos de legitimidade questionável.

para a de São Paulo, bem como a composição do ministério, o qual devia conter representantes das diversas correntes políticas. A própria Comissão do Itamaraty, como veremos, é exemplo disso, contendo representantes das diversas forças políticas.

Mas essa busca pela legitimidade evidenciava-se também nos atos jurídicos do Governo Provisório, e de modo bem ostensivo. Já se mostrou como outro regime, o brasileiro de 1964, procurou amear legitimidade através da produção de uma “cadeia narrativa”<sup>91</sup> em seus atos, pelo menos em alguns dos mais incisivos. Essa chave de leitura é também útil para o exame dos atos legislativos do Governo Provisório.

Uma das principais marcas pela busca de maior legitimidade dos atos a serem baixados eram os *consideranda* dos decretos. O diploma legislativo padrão do Governo Provisório era o decreto, não leis aprovadas pelos representantes eleitos do povo. O procedimento de criação do decreto - simples assinatura do chefe do Governo Provisório - nem de longe parecia ter a mesma legitimidade do procedimento de produção de uma lei. Como forma de atenuar-se o problema, parece que se optou, geralmente, por justificar melhor os atos do ponto de vista político, com *consideranda* que explicassem a razão do ato e, sobretudo, sua conveniência. A tendência era a de ser maior a justificativa do decreto nos seus *consideranda* quanto mais ele fosse importante e/ou invasivo nos direitos de terceiro, podendo mesmo superar 1.090 palavras, como no caso da cassação de direitos políticos após a Revolução de 1932<sup>92</sup>.

Além disso, muitos decretos indicavam a preocupação em invocar as bases normativas que supostamente davam suporte ao Governo Provisório, fazendo referência ao Decreto nº 19.398<sup>93</sup>, como que procurando legitimação no direito preexistente. Legitimação fraca, talvez, já que o decreto surgira do próprio Governo Provisório com base num ato de força, além de poder ser alterado a qualquer momento através de simples decreto, de modo que não limitava o governo juridicamente, mas bem ou mal isso demonstrava certa tentativa

---

91 Conforme descrito em PAIXÃO, 2015, p.91-2, ao referir-se ao processo de autorreferência realizado em alguns dos atos institucionais mais relevantes da ditadura instaurada em 1964.

92 Essa era uma tendência, não uma regra. A produção dos decretos dependia muito do titular da pasta, ou da cultura institucional desta, não havendo uma padronização em todo o Executivo. Assim, decretos subscritos por Oswaldo Aranha e por ele presumivelmente rascunhados tendiam a ter *consideranda* justificadores, por vezes abundantes, enquanto aqueles esboçados por José Américo renunciavam completamente a esse recurso. Já os decretos oriundos do Ministérios da Guerra ou da Marinha, pastas ocupadas e geridas por militares, administrando e regulando outros militares, envoltas portanto numa cultura institucional de pronta obediência às ordens superiores, também não portavam *consideranda*, além se de destacarem pelo seu frequente uso de abreviaturas, o que não costumava ocorrer nos diplomas produzidos nos demais ministérios. Góes Monteiro, oriundo dos mesmos meios militares, em suas sugestões de artigos nos debates da Comissão do Itamaraty, também frequentemente recorria a abreviaturas.

93 Cujo art. 1º “determinava” a assunção de funções legislativas por parte do Chefe do Governo Provisório.

do governo de escorar suas atribuições no direito previamente posto, procurando alguma legitimidade com base nele. Além disso, por vezes se aludia também a outras bases: como a outro artigo do Decreto nº 19.398<sup>94</sup>, a outros decretos<sup>95</sup>, a aconselhamento técnico<sup>96</sup>, a pedidos de terceiros<sup>97</sup>, a ofícios de terceiros<sup>98</sup>, a circunstâncias excepcionais<sup>99</sup> ou a uma mistura dessas justificativas<sup>100</sup>. Tudo isso para, de alguma forma, aumentar a legitimidade da medida a ser monocraticamente baixada por Getúlio Vargas<sup>101</sup>.

Outro elemento que poderia ser usado para aumentar a legitimidade da nova medida era o número de ministros subscritores. Em regra, apenas um, no máximo dois subscriviam os decretos do Governo Provisório, com base na pertinência temática do diploma em relação aos ministérios. Mais de uma vez, porém, as medidas mais importantes e/ou mais incisivas em esferas jurídicas de terceiros discrepavam, apresentando várias assinaturas, muitas vezes de todo o ministério<sup>102</sup>, por vezes assinando mesmo o encarregado do expediente na ausência do titular da pasta<sup>103</sup> <sup>104</sup>.

---

94 Dec. nº 20.047, de 27/05/1931: “O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando da atribuição que lhe conferem os artigos 1º e 4º do decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, decreta”

95 Dec. nº 24.704, de 13/07/1934: “O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 106 do decreto n. 24.023, de 21 de março de 1934, combinado com o art. 1º do de n. 19.398, de 11 de novembro de 1930”.

96 Dec. nº 21.816, de 12/09/1932: “O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe confere o art. 1º do decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, e tendo ouvido o Ministério da Fazenda, resolve abrir...”

97 Dec. 20.204, de 10/07/1931: “O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, atendendo ao que pediu o Sr. interventor federal do Estado do Ceará e de acordo com os pareceres da Inspeção Federal de Obras contra as Secas e do Consultor Jurídico do Ministério da Viação e Obras Públicas”.

98 Dec. nº 21.641, de 18/07/1932: “O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe confere o art. 1º do decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, e tendo em vista a exposição feita pelo inspetor federal de Obras contra as Secas em ofício número 141-T, de 24 de maio do corrente ano”.

99 Dec. nº 21.973, de 17/10/1932: “O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, tendo em vista o que expôs o presidente da Comissão Apuradora da Dívida Passiva da União, em ofício n. 14 , de 10 do mês corrente, e atendendo a que, nos últimos dois meses, ficaram interrompidas as comunicações com alguns dos Estados do Sul do país”.

100 Dec. nº 22.878, de 30/06/1933: “O Chefe do Govêrno Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, atendendo ao que requereu a sociedade anônima brasileira Aerolloyd Iguassú S.A., a qual estipulou em seus estatutos a obrigação de ser confiada a brasileiro a sua gerencia e de pertencer a brasileiros um terço, pelo menos, do capital social, em virtude do disposto no art. 19 do decreto n. 20.914, de 6 de janeiro de 1932, que regula a execução dos serviços aeronauticos civis; tendo em vista o disposto no art. 46 do mesmo decreto e no art. 64 do regulamento para os Serviços Civis de Navegação Aérea, aprovado pelo decreto n. 16.983, de 22 de julho de 1925; de acôrdo com o parecer do Departamento de Aeronautica Civil; e usando das atribuições que lhe confere o art. 1º do decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930”

101 Embora houvesse essa tendência, deve-se lembrar que a elaboração dos projetos de decreto não era uniforme, havendo variações. Havia muitos que não tinham qualquer tipo de justificativa nesse sentido.

102 Como no caso do Dec. nº 19.398.

103 Como no caso do Dec. nº 22.194.

104 Mais uma vez, não há uniformidade aqui. O Código dos Interventores, dec. nº 20.348, também era essencial à organização do regime, mas só foi subscrito por Oswaldo Aranha.

### 2.2.6 Reforma Legislativa

O período do Governo Provisório destaca-se por um grande surto legislativo, tendo sido editados milhares de decretos durante sua vigência. A intenção do novo governo parece ter sido reformular o quadro legislativo, o que fez em larga medida.

Muitos dos decretos do período são relativos a atos específicos, como extinções de cargos ou concessões de créditos para fins determinados, mas muitos também são de fôlego, regulando amplos campos da vida social.

Nesse sentido, destaca-se a criação da Comissão Legislativa, a qual tinha por objetivo submeter ao Governo propostas de alteração do ordenamento vigente. Regulamentada por vários decretos: 19.459<sup>105</sup>, 19.684<sup>106</sup>, 19.829<sup>107</sup>, 20.264<sup>108</sup>, 21.211<sup>109</sup> e 21.894<sup>110</sup> - a Comissão tinha por nome principal Levi Carneiro. Ele nela atuou primeiramente como membro nato, por ser consultor geral (PECHMAN, 2001). Posteriormente, tornou-se presidente da Comissão<sup>111</sup>, além de dividir-se numa plêiade de subcomissões temáticas.

A Comissão dividia-se numa plêiade de subcomissões temáticas, abrangendo os mais diversos temas<sup>112</sup>. Elas tiveram resultados distintos: algumas lograram seus objetivos, como as referentes à legislação eleitoral, de minas e de águas; outras, não, como a relativa ao direito civil e ao funcionalismo público (embora houvessem surgido, por vezes, projetos, os quais não foram positivados pelo Governo Provisório). A Comissão funcionou no edifício da Câmara dos Deputados, a qual se encontrava então fechada. Não obstante a inexistência de

---

105 “Institue a Comissão Legislativa”, de 06/12/1930.

106 “Promulga os dispositivos disciplinares da Comissão Legislativa, com sede nesta Capital”, de 10/02/1931.

107 “Substitue um dos membros da Comissão Legislativa e dá outras providencias relativamente à mesma Comissão”, de 06/04/1931.

108 “Dispõe sobre a Comissão Legislativa”, de 30/07/1931.

109 “Cria o cargo de presidente da Comissão Legislativa e dá outras providências”, de 28/03/1932.

110 “Altera a organização e a composição da Comissão Legislativa”, de 30/09/1932.

111 O art. 1º do dec. nº 21.211 transferia à recém-criada figura do presidente da Comissão as atribuições até então exercidas pelo consultor-geral, além de nomear Levi Carneiro presidente.

112 Subcomissões criadas pelo dec. nº 19.684: 1ª – Código Civil; 2ª – Código Penal; 3ª – Código Comercial; 4ª – Propriedade Industrial; 5ª – Debêntures, Cambiais, Cheques, Contas assinadas, Títulos ao portador; 6ª – Falências; 7ª – Direito Marítimo; 8ª – Direito Aéreo; 9ª – Lei de Minas; 10ª – Código de Águas; 11ª – Organização Judiciária do Distrito Federal, Registros Públicos, Offícios de Justiça, Regimento de Custas e Assistência Judiciária; 12ª – Código de Processo Civil do Distrito Federal e da Justiça Federal; 13ª – Processo Penal do Distrito Federal e da Justiça Federal, inclusive processo policial; 14ª – Regime Penitenciário (inclusive manicômio Judiciário); 15ª – Naturalização, entrada e expulsão de estrangeiros; 16ª – Código de Menores e Conselho de Menores; 17ª – Estatuto dos Funcionários Públicos; 18ª – Seguros; 19ª – Legislação Eleitoral (lei e processo);

Subcomissões criadas pelo dec. nº 20.264: 19ª [sic] – Código Rural; 20ª – Código Florestal;

Subcomissão criada pelo dec. nº 21.211: 21ª – Código Administrativo;

Subcomissão criada pelo dec. nº 21.894: 22ª – Sociedades Comerciais.

qualquer ato do Governo Provisório nesse sentido, seus membros consideraram-na tacitamente dissolvida após as eleições à Constituinte (BRITTO, 1934, p.48).

Foram criadas também outras comissões no período, como a de Comissão de Reorganização da Justiça Nacional e a de Reforma dos Serviços do Tesouro<sup>113</sup>. No mesmo contexto, o Governo Provisório criou a Comissão Permanente do Rio de Janeiro, relativa ao Direito Internacional Público, devendo preparar as matérias a serem submetidas à vindoura Comissão Internacional de Jurisconsultos do Rio de Janeiro. Essa comissão, naturalmente, não era criação unilateral do Governo, tendo sido acertada em 1928 na 6ª Conferência Pan-Americana.

Todas essas comissões técnicas e o furor legislativo do Governo Provisório indicam uma tentativa de reforma e modernização da nação de cima para baixo, através de nova legislação que corrigisse os males herdados do passado. Com sua paulatina aplicação, a sociedade e o Estado alterar-se-iam, esperava-se, de modo a criar-se um novo país.

Produto significativo da Comissão Legislativa foi o Decreto nº 21.076<sup>114</sup>, instituindo o Código Eleitoral. O Código regulava as eleições em todo o país nos mais variados âmbitos, criando todo um novo sistema eleitoral: estabelecia o voto secreto, tido por essencial para a moralização das eleições (CASTRO GOMES et al, 2007, p.22); instituía a Justiça Eleitoral<sup>115</sup> – a cujos magistrados eram asseguradas as mesmas garantias destinadas à magistratura federal – em todo o país, organizando os juízes eleitorais, os tribunais regionais eleitorais e o tribunal superior<sup>116</sup>; reformulava as condições de participação no eleitorado, inclusive possibilitando o

---

113 Cf. mencionado no Jornal do Commercio, p.5, 26/02/1932

114 “Decreta o Código Eleitoral”, de 24/02/1932.

115 Tentativa de moralização do processo eleitoral, a Justiça Eleitoral à época tinha caráter ambíguo: ela era federal, mas sua base era composta por magistrados estaduais, inclusive em segunda instância, o que dava margem para sua instrumentalização pelas oligarquias locais. Por outro lado, havia providências assecuratórias: o exercício dessa jurisdição apenas por juízes vitalícios (art. 30); a nomeação de um terço dos membros do tribunal regional pelo presidente da República, dentre lista de doze nomes feita pelo tribunal local de justiça (art. 21); a mais importante, a criação de um tribunal de cúpula de abrangência nacional, composto por magistrados com ligações federais, oriundos do STF, da Corte de Apelação do Distrito Federal e de nomeações realizadas pelo chefe do Executivo (art. 9º). Dessa forma, amarrava-se o sistema na ponta, permitindo-se com que autoridades federais decidissem, com abrangência nacional, os rumos das questões eleitorais. Assim, a Justiça Eleitoral substituíra inclusive instâncias estaduais, o que levava a um certo enfraquecimento das oligarquias estaduais, que perdiam parte do controle que tinham sobre o processo eleitoral.

116 Para o Tribunal Superior da Justiça Eleitoral foram nomeados, originariamente: o ministro do STF Hermenegildo de Barros, como presidente; o ministro do STF José Soriano de Sousa Filho, como vice-presidente; o desembargador Renato de Carvalho Tavares, como procurador-geral; o ministro do STF Carvalho Mourão, desembargador o José Linhares e os advogados Afonso Pena Júnior, Afonso Celso e Prudente de Moraes Filho (RIBEIRO, 2001).

voto feminino<sup>117-118</sup>; atribuía a diplomação dos eleitos à Justiça Eleitoral, retirando essa atribuição de assembleias políticas (que, além de conterem os problemas típicos da Primeira República nesse tema, estavam fechadas); procurava levar em consideração as mais variadas formas tradicionais de fraude eleitoral, indo mesmo às minúcias de como se deveria cuidar da votação e de outros aspectos do processo eleitoral<sup>119, 120</sup>.

---

117 O Código Eleitoral inovou ao admitir o voto feminino no país inteiro, alterando imensamente o quadro eleitoral, mas não se tratava da primeira vez que às mulheres era facultado votar no Brasil: Bertha Lutz, em discurso, lembrou que o Rio Grande do Norte já reconhecera expressamente o sufrágio feminino em 1928, tornando-se assim “o pioneiro latino-americano de uma reivindicação de justiça”; lembrou, também, que a questão já fora votada em primeira discussão na Câmara dos Deputados e em primeira e segunda discussões no Senado Federal (BRASIL, 1932, p.20758). Sobre o sufrágio feminino potiguar, ver GALVÃO, 2013, p.183 e LAMERA CABRAL, 2010, p.61. Para o contexto mais amplo da disputa pelo direito ao voto feminino, destacando a luta jurídica baseada no texto constitucional então vigente – inclusive por meio de ações judiciais – e o envolvimento das sufragistas com temas educacionais na década de 1920, ver GALVÃO, 2013.

118 Embora não seja mencionado nas obras consultadas sobre o tema, deve-se destacar que o Código expressamente declarava em seu art. 3º, “a” que “o preceito firmado no art. 69, n. 5, da Constituição de 1891, rege igualmente a nacionalidade da mulher estrangeira casada com brasileiro”. CF 1891: “Art 69 - São cidadãos brasileiros: [...] 5º) os estrangeiros que possuem bens imóveis no Brasil e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade;”.

119 Nesse sentido, podem-se destacar: “Art. 57. Resguarda o sigilo do voto um dos processos mencionados abaixo. I - Consta o primeiro das seguintes providências: [...] 4) emprego de uma suficientemente ampla para que se não acumulem as sobrecartas na ordem em que são recebidas.”; fazer-se referência à cabina de votação praticamente sempre não apenas como “gabinete”, mas como “gabinete indevassável” (arts. 57, 70, 73 e três vezes no art. 81); fazer-se questão de afirmar que a sobrecarta em que seria inserida a cédula eleitoral seria de papel opaco (arts. 57 e 70); especificar-se as cédulas eleitorais em minúcias (art. 71), bem como o processo de votação (art. 81); art. 74, parágrafo único: “Sem ordem do presidente da Mesa, nenhuma força armada pode penetrar no lugar da votação, nem se colocar em suas imediações, a distancia menor de cem metros em torno.”; “Art. 77. É vedado oferecer cédulas de sufrágio no local onde funcione a Mesa Receptora e nas suas imediações, dentro de um raio de cem metros.” Como se vê nota, o Código tentou blindar, na medida do possível, o pleito dos problemas revelados pela experiência.

120 O diploma fora ao ponto de se ocupar com problemas originários de um passado mais remoto, mas aparentemente ainda presente, em seu art. 107, §16, que qualificara como delito eleitoral “Recusar a autoridade eclesiástica aos interessados a verificação dos lançamentos de batismo, ou de casamento, anteriores a 1889 ou recusar-lhes certidão de assentos existentes”, com pena de multa e “privação dos direitos políticos no caso de reincidência”. A disposição era referente ao período em que o Estado brasileiro era confessional, consoante o artigo 5º da Constituição Imperial, quando os registros oficiais de nascimentos eram feitos apenas nas certidões de batismo realizados pelas autoridades eclesiásticas.

### 3 A COMISSÃO DO ITAMARATY

#### 3.1 Contexto

Após mais de ano e meio de governo provisório, Getúlio Vargas decidiu iniciar mais efetivamente a reconstitucionalização do país. Para tanto, através do Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932<sup>121</sup>, fixou para o dia 3 de maio de 1933 as eleições para a Assembleia Constituinte. O longo espaço de tempo entre a promulgação do ato e a realização das eleições seria justificado pela afirmação do diploma legislativo de que “com a constituição dos Tribunais Eleitorais, terá início a fase de alistamento dos cidadãos para a escolha dos seus representantes na Assembléia Constituinte”, convindo que “seja prefixado um prazo dentro no qual se habilitem a exercer o direito de voto”. As eleições deveriam observar o que prescrevia o Código Eleitoral e eventuais decretos complementares.

O Decreto nº 21.402 também determinou que o Ministro da Justiça e Negócios Interiores presidiria comissão incumbida de elaborar o anteprojeto de Constituição, composta “de tantos membros quantos forem necessários à elaboração do referido anteprojeto e por forma a serem nela representadas as correntes organizadas de opinião e de classe, a juízo do Chefe do Governo<sup>122</sup>”. O Código Eleitoral fora promulgado havia pouco, através do Decreto nº 21.076.

As medidas, todavia, não foram o suficiente para relaxar as tensões políticas, eclodindo a Revolução Constitucionalista em 9 de julho de 1932. Dado o isolamento político-militar de São Paulo, uma vez que Minas Gerais e Rio Grande do Sul não aderiram, o levante foi debelado poucos meses depois, sendo a rendição assinada em 1º de outubro.

Pacificado o país, aceleraram-se os trabalhos da Comissão Constituinte, cujo início teria sido impedido pelo início da Revolução Constitucionalista (MELO FRANCO, 1976, P.1042-3; WOLKMER, 1984, p.47). Editou-se o Decreto nº 22.040, de 1º de novembro de 1932<sup>123</sup>, o qual regulava seu funcionamento. Também previa uma subcomissão elaboradora de um “projeto” de Constituição Federal, o qual seria remetido ao plenário da comissão para discussão, alteração e aprovação, sendo o produto final, o “anteprojeto”, enviado ao “Chefe do Govêrno Provisorio da República”.

---

121 “Fica o dia três de maio de 1933 para a realização das eleições à Assembléia Constituinte e cria uma comissão para elaborar e anteprojeto da Constituição”

122 Nos dizeres de Boris Fausto et al, “O artigo 2º é, neste sentido, um bom exemplo do clima de abertura política da época, na medida em que se preocupa m assegurar uma pluralidade de pontos de vista nos debates que seriam travados, naturalmente a juízo de Vargas.” (ANO, p.28)

123 “Regula os trabalhos da comissão encarregada de elaborar o ante-projéto da futura Constituição Brasileira”

### 3.2 A Comissão Plena e a Subcomissão

No Diário Oficial de 12 de julho de 1932 encontra-se publicada a designação dos membros da comissão constitucional criada pelo decreto 21.402

O Chefe do Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brasil:  
Atendendo a que o decreto n. 21.402, de 14 de maio do corrente ano, fixando o dia das eleições á Assembléa Constiuinte, determinou a designação de uma comissão para elaborar o ante-projeto da futura Constituição, e obedecendo aos intuitos do art. 2º do referido decreto:

Resolve designar para membros da Comissão encarregada de elaborar o ante-projeto da Constituição Brasileira, nos termos do decreto n. 21.402, de 14 de maio do corrente ano, os senhores Drs. Joaquim Francisco de Assis Brasil, Francisco Luiz da Silva Campos e Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, general Augusto Tasso Fragoso, Drs. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, Francisco Solano Carneiro da Cunha, João Mangabeira, Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda, Francisco José de Oliveira Vianna, Alceu de Amoroso Lima, almirante Brasil Silvado, Drs. João Daudt de Oliveira (Associação Comercial) e Francisco de Oliveira Passos (Federação das Industrias), D. Bertha Lutz, Drs. Nathercia da Silveira, Henrique Stepple Junior (Federação do Trabalho do Distrito Federal), José Castro Nunes, Themistocles Brandão Cavalcanti, Astolpho Vieira de Rezende e Victor Viana.

Rio de Janeiro, 8 de julho de 1932, 111º da Independencia e 44º da Republica.

GETULIO VARGAS.  
Francisco Campos.

A data é o que mais chama a atenção: 8 de julho, às vésperas da Revolução Constitucionalista. Devemos desconfiar dessa coincidência, pois é conveniente ao Governo Provisório e não haveria nada que o impediria de, hipoteticamente, definir as nomeações por força da eclosão do movimento e publicá-las poucos dias depois, alterando a data a fim de parecer que isso fora realizado antes do movimento armado se iniciar. Nenhum funcionário da gráfica oficial teria, tampouco, condições de impedir eventual manipulação cronológica, faltando-lhe poder para tanto.

Independente da verdadeira data de formação da lista, deve-se destacar que o principal passo em direção à Constituinte fora a convocação das eleições para a Constituinte, a qual já fora realizada. Mesmo assim, uma eventual alteração da data da lista poderia trazer ganhos ao Governo Provisório, uma vez que aqueles eram dias de indefinição: não estava ainda de todo claro quem assumiria qual lado no conflito. O decreto, assim, podia sinalizar um comprometimento maior com a reconstitucionalização – e, o que era mais importante, lembrava que a reconstitucionalização dar-se-ia com quem apoiasse o Governo Provisório.

Mesmo na hipótese de uma insinceridade, a edição da lista seguia sendo significativa. Tratava-se dos cidadãos que rascunhariam a Constituição Federal, definindo todo o novo

regime e pondo fim ao Governo Provisório. Não se escolheram esses nomes a esmo, nem a afogadilho, uma vez que exigiam reflexão e estratégia por parte da autoridade nomeadora, dado o papel fundamental que teriam no futuro dos rumos do país, limitando também Getúlio Vargas. Ainda que a data da resolução, 8 de julho, não fosse de todo correta, isso tudo evidenciava que a seleção dos nomes para a comissão elaboradora do Anteprojeto já devia estar consideravelmente adiantada quando da irrupção da revolta, necessitando, talvez, apenas de algum acabamento, podendo ser publicada já no dia 12<sup>124</sup>.

A Revolução Constituinte mudou o tabuleiro político e o grau de prioridades da pauta, tendo ficado o tema da Comissão Constitucional paralisado. Até onde pudemos apurar por ofícios publicados no Diário Oficial<sup>125</sup>, apenas a partir do momento em que o fim do conflito era previsível, tendo-se como certa a vitória federal, retomou-se a preparação para os trabalhos da comissão<sup>126</sup>.

A partir de 17 de setembro, o Ministro da Justiça era Afranio de Melo Franco, que passou a chefiar a pasta provisoriamente (BRANDI, 2001). Em sessão da Subcomissão, o político mineiro mencionaria que reorganizara a Comissão Constitucional, com o intuito de aumentá-la, consoante as instruções do Chefe do Governo Provisório, sendo que ela já estava em parte nomeada por decreto (ACI, p.453). Esse processo de reorganização das nomeações chegou a termo em 26 de outubro, segundo o Diário Oficial de 29 do mesmo

— A 26 do corrente mês, foi expedido o seguinte decreto:

Atendendo a que o decreto n. 21.402, de 14 de maio do corrente ano, fixando o dia das eleições á Assembléa Constituinte, determinou a designação de uma comissão para elaborar o ante-projeto da futura Constituição;

Atendendo a que o ato de 8 de julho último, pelo qual foram nomeados vários membros da referida comissão, tornou-se posteriormente carecedor de alterações; e,

Obedecendo aos intuitos do art. 20 do citado decreto n. 21.402, de 14 de maio deste ano;

Resolve nomear para membros da Comissão, encarregada de elaborar o anteprojeto da Constituição Brasileira, nos termos do decreto n. 21.402, de 14 de maio do corrente ano, os Srs. Drs. Joaquim Francisco de Assis Brasil, Afranio de Mello Franco, Oswaldo Aranha, José Americo de Almeida, ministro Arthur Ribeiro, Agenor de Roure, Antonio Carlos Ribeiro de Andrade, Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, Pedro Aurelio de Góes Monteiro, Francisco Solano Carneiro da Cunha, Francisco Luiz da Silva Campos, João Mangabeira, Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda, Francisco José de Oliveira Vianna, Alceu de Amoroso Lima, almirante Americo Brasílio Silvado, Serafim Valandro, Francisco de Oliveira Passos, D.

---

124 A hipótese necessita ainda de verificação a fundo, rastreando-se, se possível, o trâmite interno da nomeação.

125 Cf. publicações de 08/10/1932 e 30/09/1932 (relativas a Stepple Júnior), 26/09/1932 (referente a Luiz Ziegler), 27/09/1932 e 17/10/1932 (relacionada a Agenor de Roure).

126 Para divergência, no sentido de que o governo só teria cogitado do início dos trabalhos no decreto 22.040, de 1º de novembro, ver MELO FRANCO, 1976, p.1042-3. A rigor, a obra fala em “decreto 22.400”, mas trata-se de erro de transcrição, quer pela data mencionada, quer pelo fato de este outro decreto tratar do regulamento para as Escolas de Aprendizes Marinheiros.

Bertha Lutz, Dra. Nathercia da Silveira, Henrique Stepple Junior, José de Castro Nunes, Themistocles Brandão Cavalcanti, Astolpho Vieira de Rezende, Victor Vianna, Agricola da Camara Lobo Bethlen, Luiz Ziegler, Prudente de Moraes Filho, Alvaro Cumplido de Sant'Anna, Laudelino Freire e Cezar do Rego Monteiro Filho.

A comissão, assim, foi consideravelmente expandida, passando de 20 a 32 membros. Logo em seguida, no dia quatro de novembro, foi publicado o decreto 22.040, datado do dia primeiro.

A comissão plena chegou a se reunir, tendo a ata da sessão de instalação sido publicada no Diário Oficial de 12 de novembro de 1932. Tal ato, todavia, é incompleto, eis que não informa nem dia nem local de realização da sessão; apenas seu horário, entre 15 e 16 horas e meia. No Arquivo da Câmara dos Deputados, todavia, encontra-se documento completo, informando que ela ocorreu a nove de novembro de 1932, no Palácio Monroe (COMISSÃO CONSTITUCIONAL, 1932, p.1).

A sessão de instalação não conteve debates, tratando-se mais de ato formal para iniciarem-se os trabalhos e para se designar a segunda presidência e subcomissários; seu estudo, todavia, impõe-se, uma vez que traz novos elementos.

O presidente Antunes Maciel declarou a sessão aberta e fez discurso, no qual delineou o papel da comissão. Comunicou que seus membros lançariam as linhas mestras da “Segunda República”, sob a pressão de efervescências naturais e das circunstâncias de exceção que toldam, via de regra, as grandes reformas. Afirmou que pensava que os trabalhos deveriam se apartar de idealismos preconcebidos e exagerados, para que não caíssem nos erros da Constituição do regime anterior. Sobre mudanças na área social, enunciou que

É obvio que nos acercaremos das conquistas esmaltadas nos novos codigos, decretados após a grande guerra, fotografando evoluções e transições ocorridas, de repente e de alto a baixo, nas nações que aquela luta formidavel transformou ou creou. Mas, importemos apenas o que nos calhe, o que não destoe do nosso modo de ser, o que não aberre da natureza brasileira e, principalmente, do temperamento dos brasileiros (BRASIL, 1932, p.20.757).

Ou seja, haveria mudanças, mas dentro de certos limites, relacionados a uma vaga ideia de brasilidade. Depois, o ministro indicou o que seriam, a seu ver, o papel do governo e as aspirações do país

O Governo não vos poupará apoio, para o completo sucesso dessa obra monumental. Representado, entre vós, por quatro dos seus ministros, membros efetivos da comissão, ele irmana-se comvosco, de alma aberta e inteira, para a lida da regeneração e da reconstrução, cujas linhas gerais começareis, agora, a rasgar, dando corpo ás aspirações de civilização e de liberdade da familia brasileira. (Muito bem; muito bem. Palmas no recinto e nas galerias.) (BRASIL, 1932, p.20.757)

Em seguida, passou a realizar nomeações com base no “regimento da Comissão, baixado com o decreto n. 22.040”: Afranio de Mello Franco, segundo presidente; Otto Prazeres, secretário geral; Themistocles Cavalcante, secretário da Mesa. Encerrou, então, nomeando a subcomissão

Na fôrma do art. 4º do Regimento, nomeio membros da Sub-Comissão, necessaria á coordenação e sistematização das nossos trabalhos, sem prejuizo, é claro, da iniciativa de qualquer outro representante da Comissão Geral, os seguintes Srs.: ministro Assis Brasil; ministro Mello Franco; ministro Oswaldo Aranha; ministro José Americo; ministro Arthur Ribeiro; ministro Agenor de Roure; Dr. Antonio Carlos Ribeiro de Andrada; Dr. Prudente de Moraes Filho; Dr. Carlos Maximiliano Pereira dos Santos; Dr. João Mangabeira; general Pedro Augusto de Góes Monteiro, e Dr. Francisco Oliveira Vianna.

Diferentes comissários pediriam, então, a palavra. O primeiro foi o Almirante Brazil Silvado, que declarou que tinha um projeto acabado de Constituição, tendo aproveitado todas as ideias liberais da Constituição passada e desprezado as ideias metafísicas, causadoras da derrocada do país. Estava convencido de que seu projeto impedia “a hipertrofia do Poder Executivo, o incondicionalismo do Congresso e a disciplicencia do Poder Judiciario” (p.20.758). Trazia consigo algumas cópias, as quais foram entregues.

Bertha Lutz tomou, então, a palavra, afirmando que, desprovida de dons oratórios, não levantaria sua voz se não considerasse imperdoável seu silêncio nesta hora em que, pela primeira vez, uma mulher era chamada “a colaborar na codificação do instituto basico de uma nação”; tampouco poderia ficar quieta, continuou, naquela casa que parecia consagrada ao “triunfo da causa feminista no Brasil”, onde fora debatida no regime anterior a inclusão do voto feminino, onde se celebrara o reconhecimento expresso do voto feminino no Rio Grande do Norte e onde fora submetido e aceito pela comissão redatora do Código Eleitoral o voto feminino no país (p.20.758).

Logo em seguida, o leitor da ata encontrará o seguinte trecho

Aqui, finalmente, acha-se a mulher presente hoje, no seu novo papel de colaboradora de leis.

Depois de outras considerações tendentes a mostrar qual o papel da mulher na Comissão, acrescentou:

É um momento grave para a nossa Patria, igualmente grave para as outras nações (p.20.758).

Ou seja, quem estava registrando a seção decidiu simplesmente ignorar o que Lutz estava falando, recusando-se a registrar seu discurso, em flagrante descumprimento de seus deveres. Não é, de modo algum, coincidência de que se tratasse logo da primeira vez em que

uma mulher falava nesse tipo de comissão, proclamando justamente as conquistas alcançadas nos últimos anos no terreno da igualdade de gênero.

Nunca saberemos o que Bertha Lutz tinha a dizer sobre o tema, uma vez que o funcionário achou que poderia retirar-lhe a voz, uma vez que ela não discorreria sobre tema que ele considerasse relevante. Em centenas e centenas de páginas de atas estudadas para a elaboração dessa dissertação, algo similar jamais ocorreu; omitiram-se, no máximo, manifestações que eram mera leitura de documentos previamente publicados.

Continuando, Lutz declarou que as fórmulas antigas não satisfaziam mais, por todos os lados desmoronando instituições que pareciam edificadas para resistir aos séculos. E seria nesse ambiente de tantas facetas, tantas paixões, que seria necessário trabalhar as doutrinas econômicas, sociais e políticas, as quais se multiplicavam, devendo nascer, dos erros do passado e das angústias do presente, um Brasil novo, mais justo e perfeito. A Constituição a ser criada deveria ser não uma “camisa de força”, não um espelho de um momento, que procuraria perpetuar inutilmente paixões transitórias e teorias evanescentes, mas sim marcar um passo à frente na “marcha redentora da civilização” (p.20.758).

Por fim, Bertha Lutz encerra:

Nêste momento, em que a mulher é injustamente excluída da sub-comissão técnica (*palmas prolongadas*) é preciso firmar muito claramente que a mulher não representa uma classe, mas metade da população do Brasil, que aqui está menos para usufruir direitos do que para cumprir obrigações; que não visa apenas garantir interesses, mas principalmente defender ideais; que não espêsa correntes partidárias, por mais respeitáveis que sejam, porque procura colaborar, despretençiosa e imparcialmente, em tudo que se relacione com o progresso da Patria e a grandeza do Brasil.

(*Muito bem. Muito bem. Palmas no recinto e nas galerias.*) (p.20.758)

Após o encerramento do discurso, que recebeu os aplausos de praxe – ao menos, de acordo com a ata -, pediu a palavra Francisco Cavalcante Pontes de Miranda.

Sua preocupação era assentar inicialmente algum ponto inicial científico, eis que sem ele seria impossível qualquer colaboração dos membros daquela comissão. Para o autor,

O Estado é uma técnica social e as Constituições, técnica jurídica do Estado. Quando se vai compor a lei fundamental de uma nação, ou já se sabe, pela premente sugestão das circunstancias históricas, o que se deve fazer, e basta copiar no papel o que está no pensamento; ou ainda não se sabe, por virem apenas no subsolo as forças de recomposição e de destino, e cumpre, atentamente, encontrar a fórmula feliz entre o possível e o melhor, o melhor possível. Êste é o caso do Brasil (p.20.759).

Expôs que era um erro entender que as Constituições recentes eram produto dos novos indicativos da ciência do direito público e da sociologia aplicada; aquelas, na verdade,

antecederam a estes, os quais teriam sido então reorganizados. Para Pontes de Miranda, havia três concepções que lutavam entre si: o liberalismo, a democracia e o socialismo. O Brasil deveria, para o autor, ser o ponto de intersecção equidistante dos três vértices típicos, nos quais se situariam os três povos de maior responsabilidade ocasional nos destinos do mundo, Rússia, Itália e Alemanha (p.20.759).

Quase todos os direitos constitucionais dependeriam dos tempos, sendo fatos profundamente relativos, assim como seriam relativas as próprias relações a que se aplicariam. Por isso, fazendo-se uma Constituição, dever-se-ia conhecer o tempo, a altura em que se respirava, para saber quais seriam os direitos do período. Toda Constituição que se pretendesse coerente, homogênea, sinceramente inspirada, deveria começar dizendo sua idade e vestindo-se como ordena sua condição. A Constituição do regime anterior, acrescida de três ou quatro artigos socialistas e um pouco de sindicalismo bolchevista seria um monstro (p.20.759).

Exemplo da relatividade dos direitos seria o direito de greve: numa Constituição que garantisse, de direito e de fato, o conforto espiritual e o material, assegurando o Estado o trabalho, a subsistência, a educação e a assistência, ele não se justificaria; nos caminhos do liberalismo ou do meio-liberalismo, por sua vez, não se poderia deixar de incluir a “flôr mais humana da escola liberal”, a liberdade de coalizão e de greve – talvez a única “acôrde com a [sic] realismo político” (p.20.759).

Era importante saber o que se almejava construir

Se estamos aqui para consagrar a Constituição de 1891, não precisamos de nada: basta que se discursse ao Brasil, jogando textos americanos já fracassados e liberalismos reluzentes aos seus milhões de famintos, de homens, mulheres e crianças que não tem leito, de doentes e de pestosos, bem assim de milhões de cerebros sem instrução e sem destino.

Mas estou certo que estamos aqui para outra coisa: para preparar os caminhos que levem o Brasil á solução dos seus problemas economicos, politicos e culturais. Se disto não estivesse persuadido ou esperançado, eu aqui não estaria.

A nossa era põe o direito ao trabalho e á subsistencia, o direito á assistencia e á educação gratuita, a igualdade juridica, politica e economica dos sexos, como vindo antes do Estado. Tal passagem á categoria de alicerce, em vez de coluna erguida sobre o corpo mesmo do Estado, provoca a recomposição atual dos fins explicitos do Estado (p.20.760).

Encerrando, o comissário propôs ao Estado o título de “República Socialista do Brasil”, a fim de que ficasse claro que as ideias liberais e democráticas só seriam adotadas se não se opusessem ao fim socialista da Constituição (p.20.760)

Amoroso Lima pediu, então, a palavra. Principiou afirmando que o orador anterior

esquecera de incluir a corrente do catolicismo ao lado das do socialismo, do liberalismo e da democracia. Amoroso Lima afirmou que a volta ao regime anterior à Revolução de 1930 seria tanto indesejável quanto impossível. Perante as circunstâncias do momento, a atitude que os católicos brasileiros assumiriam seria a da *reintegração das leis do Estado na realidade da Nação*

O mais *racional*, porque a razão e a experiência nos ensinam que, embora subordinado, como todas as coisas humanas, à lei eterna e à regra natural das coisas, deve o Estado ser emanado da Nação e nunca aplicado a ela. O Estado deve *nascer* naturalmente e não ser *construído* artificialmente. O Estado deve exprimir a realidade social-local, e não amoldá-la arbitrariamente às ideologias efêmeras e alienígenas (p.20760, grifos no original).

Dado o longo histórico católico do Brasil e a quase unidade confessional que o caracterizaria, tudo indicaria “...que o fator espiritual cristão não pôde deixar de figurar de modo decisivo em qualquer elaboração racional de suas leis” (p.20761).

Assim, criticou o Estado laico e afirmou que a separação entre os poderes espiritual e temporal foi uma das conquistas primordiais da Igreja Católica em matéria política, de modo que só a “solução católica” harmonizaria ambos os poderes. Amoroso Lima encerrava afirmando: “E as leis do Estado, portanto, tendo de ser a emanação da realidade nacional, não podem contradizer, nem os princípios racionais, nem a natureza da nacionalidade, nem as exigências morais do christianismo.” (p.20761)

Por último, Rego Monteiro, representante do Sindicato Central dos Engenheiros, pediu a palavra para solicitar ao ministro da Justiça que este transmitisse ao chefe do Governo Provisório seu apelo no sentido de levantar a censura da imprensa, a fim de que ela pudesse veicular livremente a opinião de toda a nacionalidade. A resposta do ministro foi favorável, incumbindo-se então de levar a mensagem a Vargas. Ofício no Arquivo da Câmara dos Deputados, no qual o interventor federal local Ary Parreiras responde ao Ministro da Justiça parece demonstrar que o pedido foi atendido, ao menos num primeiro momento (PARREIRAS, 1932, p.1). Como ninguém mais quisesse tomar a palavra, Antunes Maciel encerrou a sessão, convocando a subcomissão para reunião na sexta.

Daí em diante, atuaria a subcomissão, cujo trabalho está registrado nas respectivas atas, plenamente conhecidas. As fontes não são claras quanto aos trabalhos posteriores da comissão plena. Ao que tudo indica, eles não ocorreram, em que pesassem as expectativas iniciais em contrário, pois nos debates da subcomissão por vezes aludiu-se à futura deliberação do plenário (ACI, p.64).

Isso pode ter se dado por questões de tempo, uma vez que a derradeira sessão registrada da subcomissão realizou-se em 5 de maio de 1933 (ACI, p.1016; PORTO, 2004, p.XV), dois dias depois das eleições para a Assembleia Nacional Constituinte. Advertimos, no entanto, que diversas vezes mencionou-se que membros da Subcomissão se reuniram depois para adequar e uniformizar o texto, resolvendo questões de redação, de técnica e de localização de dispositivos (como em ACI, p.571, 606 e 769), de modo que os trabalhos devem ter-se estendido além daquela data.

Pode-se chegar à conclusão de que ao longo dos trabalhos a subcomissão passou a exercer *ipso facto* todos os poderes da comissão plena, elaborando o “anteprojeto”, o produto final dos trabalhos da Comissão como um todo. Isso é corroborado pela imprensa da época, que mencionava que nunca mais se ouviu a respeito da Comissão. Outro sinal disso é que nem na última sessão da Subcomissão, em seus discursos finais, seus membros mencionaram a deliberação por parte da comissão geral (ACI, p.1023-34).

A subcomissão constitucional foi composta com base no decreto 22.040. A questão de sua presidência é relevante, embora geralmente não abordada. Ministro das Relações Exteriores desde 1930, Afranio de Mello Franco chegara a acumular interinamente a chefia do Ministério da Justiça de 17 de setembro a 7 de novembro de 1932, sendo então substituído por Antunes Maciel. Este, logo no dia da sua posse, teria nomeado os membros da subcomissão (BRANDI, 2001; MOREIRA, 2001c). É improvável, todavia, que alguém, ao assumir a posição, viesse já com a Comissão pronta, podendo nomeá-la no mesmo dia. Provavelmente os membros foram selecionados pelo titular anterior, Mello Franco, vindo Antunes Maciel apenas a ultimar o ato. Mello Franco, em reunião da subcomissão, confirmou ter organizado a comissão de acordo as instruções do Chefe do Governo Provisório (ACI-AMF, p.453), o que reforça aqui nossa hipótese.

Nesse contexto, a designação de Mello Franco à presidência da Comissão ganha mais relevo. Ela se deu não tão somente por deferência e por reconhecimento dos talentos do chefe da diplomacia nacional, mas sim porque ele é que escolhera, junto com Vargas, os membros do colegiado. Desse modo, nada mais natural que lhe caber a chefia dos trabalhos: ele estudara melhor os candidatos, seus vínculos políticos, suas origens, suas ideias, tendo discutido cada um deles com Vargas.

O Decreto nº 22.040, de 1º de novembro de 1934, publicado no dia quatro e subscrito

por Mello Franco, concedia ao presidente nato da comissão<sup>127</sup> – i. e., o Ministro da Justiça, segundo o Decreto 21.402<sup>128</sup> – a competência para designar um segundo presidente da comissão plena (e, conseqüentemente, da subcomissão). Este teria todas as funções e direitos do efetivo quando em exercício. Provavelmente fez-se isso para permitir que Mello Franco presidisse os trabalhos da subcomissão, mesmo depois de sua saída da pasta da Justiça, ocorrida menos de uma semana depois. O dispositivo teria sido criado, portanto, não para aliviar o trabalho do futuro titular da pasta da Justiça, mas para permitir que seu antecessor pudesse continuar no comando, como convinha ao Governo.

Apesar das fontes em contrário (como MELO FRANCO, 1976, p.1043; ACI-AM, p.9; BRANDI, 2001; CASTRO GOMES et al, 2007, p.28), atribuindo a escolha de Mello Franco a Antunes Maciel, é evidente que a definição do ocupante de cargo de tal importância – a presidência da comissão elaboradora do projeto de Constituição – não foi feita à revelia do chefe do governo. Sobretudo no caso de Vargas, figura centralizadora. É provável que Vargas desejasse que Mello Franco seguisse dirigindo a comissão.

Assim, a última parte desse plano veio a se ultimar logo no início da primeira sessão da subcomissão, quando Mello Franco, antes de declarar abertos os trabalhos, convidou o ministro da Justiça a ocupar a presidência, recusando este “...sob a declaração de que, nomeando um segundo presidente para a comissão geral, teve em vista incumbir [*sic*] a esse segundo presidente a direção dos trabalhos da sub-comissão.” (ACI-AM, p.9). Mello Franco, assim, teve posição e autoridade definitivamente consolidadas, vindo a conduzir todos os trabalhos.

Similarmente, a ampliação da comissão plena de 20 para 32 membros pode ter sido outro falso recuo com fins estratégicos. Com aumento dessa monta, o plenário teria dificuldades em ver todos os detalhes do projeto. Vargas, assim, *aumentaria para diminuir*, podendo ainda se defender melhor da eventual acusação de que o projeto proviera de comissão por demais fechada e limitada, não representativa do país.

A Subcomissão Constitucional viria a ser conhecida como “Comissão do Itamaraty” ou “Subcomissão do Itamaraty”. Isso porque, apesar de suas primeiras sessões haverem sido realizadas na residência de Mello Franco (ACI, p.9, 14 e 25)<sup>129</sup>, a maior parte delas ocorreu na

---

127 Decreto 22.040: “Art. 3º A Comissão terá como presidente efetivo o ministro da Justiça, ao qual competirá: [...] b) designar um segundo presidente, que será, [*sic*] quando em exercício, todas as funções e direitos do efetivo”.

128 Decreto 21.402: “Art. 1º É criada, sob a presidência do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, uma comissão incumbida de elaborar o anteprojeto da Constituição”.

129 Além de uma não iniciada devido à ausência de muitos membros (ACI, p.117).

sede do Ministério das Relações Exteriores, o Palácio Itamaraty, a partir do sexto encontro (ACI, p.78)<sup>130</sup>.

Aqui fazemos uma opção de nomenclatura. Considerando que a comissão plena não teve grande papel na elaboração do Anteprojeto, tendo ele sido elaborado na prática apenas pela subcomissão, fato esse que convém ressaltar; que é tradicional também o termo “Comissão do Itamaraty”; que os próprios membros do que formalmente era a subcomissão, no curso do debate, denominavam seu colegiado tanto “comissão” quanto “subcomissão”; que assim adotamos termo mais conciso; passaremos a usar o termo “comissão”, “Comissão do Itamaraty” e outros similares para nos referirmos ao grupo de trabalho que efetivamente elaborou proposta de Constituição, i. e., ao que formalmente era a “subcomissão”. Eventuais referências à comissão originária serão feitas, a partir de agora, através do uso conjunto de qualificadores, como “plena”, “geral”, “maior”. Essa, naturalmente, é apenas uma opção de nomenclatura, não se podendo propriamente afirmar que uma ou outra forma esteja “errada”.

### 3.3 Os Membros da Comissão do Itamaraty

A Comissão do Itamaraty foi formada inicialmente com quatorze membros. Resta definir quem eram e o que representavam.

**Francisco Antunes Maciel Júnior** pertencia a tradicional família gaúcha. Seu avô materno era o barão de Butuí; seu pai, político experiente, tendo sido deputado-geral de 1881 a 1889, ministro do Império em 1883, um dos chefes do Partido Federalista gaúcho após a Proclamação da República, participante da Revolução Federalista – o que lhe acarretou o exílio no Uruguai – e deputado federal de 1906 a 1911.

Antunes Maciel Filho ingressou em 1889 na Faculdade de Direito em São Paulo, tendo três anos depois se transferido para a capital federal e lá concluído seu curso. Posteriormente advogou em Pelotas e dirigiu por seis anos o jornal A Reforma, órgão do Partido Federalista. Em 1914, defendeu tese de livre-docência na Faculdade de Direito de São Paulo, sem lograr aprovação.

Foi eleito em 1915 deputado federal pelo Rio Grande do Sul; participou de diversas comissões de verificação de diplomas dos candidatos eleitos, foi um dos três candidatos “independentes” a serem reconhecidos e teve intensa atuação ao longo do mandato. Não teve seu mandato renovado no pleito seguinte, dedicando-se então ao jornalismo e à oposição ao

---

130 Algumas sessões não tem indicação de local de realização, como a quarta, a quinta e a décima (ACI, p.42, 64 e 161)

governo estadual. Em 1921, foi eleito deputado federal pelo Partido Federalista, tendo integrado a Comissão de Finanças, sob a presidência de Antônio Carlos Ribeiro de Andrada.

Em 1923, com a derrota de Assis Brasil para Borges de Medeiros e a Revolução de 23, Antunes Maciel regressa ao seu estado natal e se junta aos revoltosos – tentando, antes, obter um acordo com Borges de Medeiros. Ao final do conflito, teve papel ativo e fundamental na negociação do armistício.

Em julho de 1929, Getúlio Vargas lhe revela o Pacto do Hotel Glória, declarando que só aceitaria candidatar-se se houvesse unidade política do estado, pedindo então para que Antunes Maciel fosse intermediário entre ele e Assis Brasil. Ao longo da campanha, teve estreito contato com Vargas, elegendo-se também para a Câmara dos Deputados.

Com a derrota nas eleições presidenciais, Maciel passou a auxiliar Oswaldo Aranha na organização da revolta; esta eclodida, juntou-se a um contingente da Guarda Civil e participou do assalto ao Arsenal de Guerra. Com a vitória do movimento, Flores da Cunha foi nomeado interventor do Rio Grande do Sul, tendo este designado Antunes Maciel secretário da Fazenda, o qual ao longo de seu mandato teve que lidar com as dificuldades financeiras estaduais. Seu parente<sup>131</sup> Artur Antunes Maciel foi interventor no Mato Grosso de março de 1931 a junho de 1932, em virtude de sua ligação com Oswaldo Aranha.

Para fortalecer os laços entre o governo federal e as forças políticas gaúchas, Antunes Maciel foi nomeado Ministro da Justiça em 1932, cargo então ocupado interinamente por Afranio de Mello Franco. Antunes Maciel e Vargas realizaram o encaminhamento legal do processo constituinte, da regulamentação do Código Eleitoral à elaboração do regimento interno da Assembleia.

De modo geral, Maciel atuou como assessor e porta-voz de Vargas, sendo o coordenador geral do processo de constitucionalização. Inicialmente Antunes Maciel era intermediário entre Vargas e Flores da Cunha, um delegado deste, obtendo certa autonomia com o tempo. Ao final da Constituinte, trabalhou intensamente para garantir a eleição de Vargas, tendo elaborado o Decreto nº 24.297<sup>132</sup> (revogador do Decreto nº 22.194 e anistiador dos participantes do “movimento revolucionário de 1932”), bem como o Decreto nº 24.776<sup>133</sup>, suspensor da censura à imprensa<sup>134</sup>.

---

131 As fontes aqui divergem, indicando ora que ambos eram primos (CPDOC, 2001g), ora que eram irmãos (MOREIRA, 2001b).

132 “Concede anistia aos participantes do movimento revolucionário de 1932 e dá outras providências”, de 28/05/1934.

133 “Regula a liberdade de imprensa e dá outras providências”, de 14/07/1934.

134 Essa biografia é um amálgama de informações presentes em MOREIRA, 2001b e CPDOC, 2001g.

Sua participação na Comissão do Itamaraty foi mais discreta, não tendo participado tanto dos debates. Uma hipótese a se lançar é que o ministro se concentrava nos afazeres gerais de sua pasta e na coordenação mais ampla dos trabalhos para a Constituinte, como a regulamentação do Código Eleitoral, ficando Mello Franco como elo mais direto do governo na condução dos trabalhos da Comissão.

**Afranio de Mello Franco** era de família tradicional na política mineira. Nasceu em 25 de fevereiro de 1870, filho de Virgílio Martins de Mello Franco e Ana Leopoldina de Mello Franco. Seu pai foi magistrado em cidades de Minas e de Goiás<sup>135</sup>, deputado provincial, deputado geral e, durante a República, senador por Minas de 1892 a 1923. Tinha um irmão mais velho de nome Affonso Arinos de Mello Franco (1868-1916)<sup>136</sup>, escritor da escola regionalista, cofundador da Faculdade de Direito de Minas Gerais e membro da Academia Brasileira de Letras.

Ingressou em 1887 na Faculdade de Direito de São Paulo, onde foi colega de turma de Antônio Carlos Ribeiro de Andrada e membro da Bucha. Teve intensa vida pública. Em 1890, ainda estudante, foi promotor interino em Ouro Preto, então capital mineira; no ano seguinte, formou-se e foi nomeado promotor pelo Presidente de Minas José Cesário de Faria Alvim<sup>137</sup>, com cuja terceira filha, Sílvia, casaria dois anos depois; em 1892, foi transferido para Ouro Preto e, junto de seu pai, de seu irmão e de outros, participou da fundação da Faculdade de Direito de Minas Gerais; em 1895, foi nomeado procurador seccional da República em Minas pelo presidente Prudente de Moraes.

Em 1896 obteve seu primeiro posto no exterior, o de secretário de legação em Montevideú, retornando dois anos depois e advogando em Belo Horizonte, recém-inaugurada. Ao longo de toda sua carreira pública, assumiu diversas missões no exterior, conciliando-as com as diferentes funções públicas que assumia. A eleição de Francisco Sales para a presidência de Minas em 1902 favoreceu a ascensão de Mello Franco, tendo este no mesmo ano sido eleito deputado estadual. Durante o mandato, destacou-se por sua ação nas reformas constitucionais e legislativas do estado, as quais – contrariamente a Mello Franco – deixaram a Justiça local na dependência quase absoluta do Executivo. Elas também reduziram a

135 Convém lembrar que durante o Império a magistratura era una, sendo as nomeações e as designações feitas pelo poder central.

136 Não confundir com Afonso Arinos de Melo Franco (1905-1990), jurista e político, nem com o filho deste, Affonso Arinos de Mello Franco (1930 - ), diplomata, ambos também membros da Academia Brasileira de Letras.

137 José Cesário de Faria Alvim foi, durante o Império, deputado geral por Minas e presidente da província do Rio de Janeiro; durante a República, governador de Minas de 1889 a 1900 e de 1890 a 1892, ministro da Justiça em 1890 e prefeito do Distrito Federal de 1898 a 1890.

autonomia dos municípios mineiros, completando a consolidação da dominação oligárquica no estado.

A partir de 1906 foi eleito sucessivas vezes à Câmara dos Deputados, tendo integrado a Comissão de Diplomacia e Tratados, bem como a Comissão de Constituição e Justiça, na qual se posicionaria várias vezes contrariamente às intervenções federais, sobretudo nos casos de Ceará (1914), Rio de Janeiro (1916)<sup>138</sup>, e Piauí (1920). Em 1915, foi relator-geral do projeto de Código Civil Brasileiro.

Foi reeleito à câmara federal em 1918, mas renunciou para assumir a Secretaria de Finanças de Minas Gerais, nomeado por Artur Bernardes. Pouco depois, foi escolhido para o Ministério da Viação e Obras Públicas por Rodrigues Alves, o qual morreu antes de assumir seu segundo mandato presidencial; seu vice, Delfim Moreira, manteve a escolha do titular falecido. No mesmo período, Afranio perdeu sua mulher e seu filho Cesário, vítimas da Gripe Espanhola, a qual se espalhou pelo mundo como uma das consequências da Primeira Guerra Mundial. No governo, Afranio assumiu praticamente as funções de primeiro ministro, no que foi chamado de “Regência Republicana”, em virtude da saúde fraca de Delfim Moreira.

A partir de então, até o fim da década de 1920, Afranio assumiu diversos postos na política nacional, como presidências da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara. Na área internacional teve intensa atividade: participou como delegado brasileiro à I Conferência Internacional do Trabalho promovida pela Liga das Nações em Washington em 1919; chefiou a delegação brasileira<sup>139</sup> à V Conferência Pan-Americana, a primeira após o fim da Grande Guerra, na qual foram discutidos temas como o desarmamento no continente; chefiou a delegação nacional à IV Assembleia da Liga das Nações, realizada em Genebra, de agosto a outubro de 1923; ocupou a posição de embaixador permanente do Brasil na Liga das Nações de junho de 1924 a junho de 1926, quando o país se retirou da Liga. Retornou, então, ao país, lidando com a política nacional<sup>140</sup>.

---

138 Para estudo em detalhes do caso, ver GALVÃO, 2013.

139 Um dos membros da delegação, e portanto subordinado a Mello Franco, era o general Tasso Fragoso, um dos militares a derrubar Washington Luís em outubro de 1930, tendo sido presidente da Junta que então governaria brevemente o país.

140 Talvez um dos melhores exemplos de sua vocação cosmopolita seja o início do dec. 22.744, “Manda que seja observada completa neutralidade durante a guerra entre a Bolívia e o Paraguai” de 23/05/1933, por ele subscrito e, ao que tudo indica, por ele redigido: “O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, considerando que, diante do fato profundamente lamentável de uma guerra entre duas Nações americanas, a ambas as quais o Brasil se acha estreitamente ligado por laços de antiga amizade e por êsse conjunto de interesses, princípios e sentimentos comuns, de ordem internacional, que constiue [sic] o característico ambiente continental da America, o Brasil tem necessidade imperiosa de definir a sua posição de país neutro”;

Com os rumores de que Washington Luís indicaria o paulista Júlio Prestes à sucessão, rompendo com Minas, Afranio iniciou, em 1928, as sondagens junto a gaúchos proeminentes acerca da possibilidade de lançamento de candidato gaúcho ao Executivo federal<sup>141</sup>. No ano seguinte, entregou a Washington Luís carta de Antônio Carlos anunciando o apoio de Minas Gerais a Getúlio Vargas. Procurou obter – e conseguiu – o consentimento do ex-presidente Epitácio Pessoa à indicação do então presidente da Paraíba, seu sobrinho João Pessoa, à vice-presidência da República. Renunciou à presidência da Comissão de Constituição e Justiça para integrar a comissão executiva da Aliança Liberal, que coordenava a campanha eleitoral.

Após a derrota eleitoral, foi à Europa tentar negociar, sem sucesso, empréstimos a Minas, regressando então ao país. Afranio aparentemente não participou dos preparativos ao levante militar, embora seu filho Virgílio o fizesse ativamente. Foi surpreendido com a eclosão da Revolução de 30 no Rio de Janeiro – procurado pela polícia, exilou-se então na embaixada do Peru. Após a queda de Washington Luís e a assunção da junta governativa no dia 24 de outubro, foi nomeado pelo General Tasso Fragoso, presidente da Junta Governativa e ex-membro da delegação brasileira à V Conferência Pan-Americana, Ministro das Relações Exteriores, sucedendo a Otávio Mangabeira, irmão de João Mangabeira, deposto junto com o governo anterior. Mello Franco acumulou provisoriamente a pasta da Justiça a partir do dia 26.

Afranio e seu filho Virgílio protagonizaram um dos primeiros contatos entre o governo da Junta e os revolucionários. Com a assunção de Getúlio Vargas, Afranio foi mantido ministro das Relações Exteriores. Apesar de sua origem, Vargas foi informado por Olegário Maciel e Artur Bernardes que ele não significaria uma representação de Minas Gerais no gabinete<sup>142</sup>.

Após obter o rápido reconhecimento internacional do novo governo, Mello Franco pôde dedicar-se a projetos maiores. Teve ampla liberdade na condução do Ministério, uma vez que Vargas voltava suas atenções sobretudo ao cenário interno. Quinze dias após a instalação do Governo Provisório, logrou reestabelecer as relações diplomáticas entre Peru e Uruguai por meio de seus bons ofícios. Promoveu também ampla reforma no Ministério das Relações

---

141 No mesmo ano, o casamento de seu filho Afonso Arinos tornou Afranio sogro de Anah Guilhermina Rodrigues Alves Pereira, neta do ex-presidente Rodrigues Alves.

142 Essa opinião da situação mineira sobre Afranio persistiu, sendo inclusive relatada por este a Vargas em carta de dezembro de 1931, na qual pede demissão, em virtude de crise na política mineira. O demissionário, todavia, mudou de ideia ante a resposta de Vargas (MELO FRANCO, 1976, p.1100-1).

Exteriores, (Decretos nº 19.592<sup>143</sup> e 19.926<sup>144</sup>), reestruturando a carreira e a organização do serviço diplomático. As reformas<sup>145</sup> foram feitas com base nos trabalhos de comissão presidida por Mello Franco, composta por membros de cúpula do Itamaraty.

Acompanhando os trabalhos da Liga das Nações, Mello Franco convenceu-se das recomendações dos técnicos da organização acerca dos supostos benefícios da universalização da política comercial. Com a concordância do Ministro da Fazenda, Whitaker, Mello Franco começou a propor e a negociar tratados bilaterais com a cláusula da nação mais favorecida. Ao final de sua gestão, em 1933, o Itamaraty concluiria 31 acordos comerciais dessa espécie, uniformizando-se até certo ponto a política comercial do Brasil.

À frente do Itamaraty Mello Franco tratou, ainda, de resolver indefinições das fronteiras nacionais com os países da região: Colômbia, Venezuela, Uruguai, Paraguai e as então chamadas Guiana Britânica e Guiana Holandesa.

Durante o Governo Provisório, Vargas nomeou seu filho Afonso Arinos, que se encontrava na Suíça para tratamento médico, secretário da delegação brasileira à Conferência Internacional do Desarmamento, realizada em Genebra em 1932. Similarmente, nomeou Caio de Mello Franco, também filho de Afranio, para postos em Haia<sup>146</sup>.

Esse é o quadro quando da nomeação de Afranio de Mello Franco à presidência da Comissão do Itamaraty. Homem com experiência política e diplomática, com grande conhecimento sobre as relações humanas.

A escolha parece ter se revelado uma boa opção, pelo que se pode depreender das atas. Mello Franco era diplomático e sabia como lidar com as pessoas, promovendo o bom andamento das sessões. Procurava dissolver tensões por vezes surgidas no calor dos debates, não hesitando em atribuir conjuntamente aos dois ou três principais contendores a tarefa de colaborarem para a elaboração de um novo texto sobre o assunto polêmico. Quedava muitas vezes silente, mas se fazia sentir presente, o que se evidenciava no seu conduzir das discussões, alterando a rota delas sempre que isso parecesse aconselhável. E mesmo evitando conflitos desgastantes entre os comissários, deixava os debates transcorrerem da forma mais livre possível, interferindo apenas em último caso. Garantindo assim um equilíbrio delicado

143 “Reorganiza os serviços do Ministério das Relações Exteriores”, de 15/01/1931.

144 “Aprova o regulamento da Secretaria de Estado das Relações Exteriores”, de 28/04/1931.

145 As reformas por Mello Franco iniciadas viriam a ser concluídas em 1938, por meio do Decreto nº 791, de 14 de outubro (“Reorganiza o Ministério das Relações Exteriores”), o qual criava o quadro único de carreiras, sendo a pasta das Relações Exteriores então chefiada por Oswaldo Aranha.

146 Essa biografia é um amálgama de informações presentes em BRANDI, 2001; CPDOC, 2011f; LEMOS, 2001; LETRAS, 2016a; LETRAS, 2016b; LETRAS, 2016c; MELO FRANCO, 1976, p.1099-1101; MELO FRANCO, 1976.

entre o embate de ideias e a preservação das relações entre os colegas, a atuação de Mello Franco colaborou para viabilizar o Anteprojeto.

Não muito depois da conclusão do Anteprojeto, todavia, Mello Franco romperia com Vargas<sup>147</sup>. A razão para tanto estaria no preterimento de seu filho Virgílio à interventoria de Minas Gerais, questão que fora aberta com o falecimento de Olegário Maciel. Afranio de Mello Franco e Oswaldo Aranha apoiariam a indicação de Virgílio de Mello Franco, enquanto o interventor de Rio Grande do Sul, Flores da Cunha, proporia Gustavo Capanema. Vargas chegaria a mostrar a Afranio a minuta do decreto de nomeação de Virgílio, mas teria mudado de ideia posteriormente, por entender que a indicação de uma das correntes seria perder o apoio da outra na Constituinte; para evitar tal desfecho, o Presidente nomearia um terceiro nome, Benedito Valadares, até então um obscuro deputado federal mineiro. Em protesto, Afranio deixaria o governo. Não muito tempo depois, com a consolidação da Revolução, Vargas passaria a centralizar as decisões de política externa, imprimindo novos rumos às relações entre o Brasil e as grandes potências<sup>148</sup>.

Na Constituinte Virgílio de Mello Franco pleitearia a presidência da Assembleia, sendo preterido com a escolha de Antonio Carlos Ribeiro de Andrada. Durante os preparativos para a eleição do próximo presidente, o nome de Afranio de Mello Franco seria cogitado, chegando a receber um voto, embora negasse publicamente a candidatura. Mesmo afastado do ministério, Mello Franco continuaria presidindo a conferência de paz que buscava resolver a questão de Letícia, sobre limites territoriais entre Peru e Colômbia em região próxima à fronteira brasileira, obtendo sucesso em sua empreitada, o que lhe valeria a indicação ao Prêmio Nobel da Paz de 1935.

**Oswaldo Aranha** era ministro da Fazenda à época do início das reuniões da Comissão do Itamaraty. Nasceu em Itaquí em 15 de fevereiro de 1894, filho do Coronel Euclides Egídio de Sousa Aranha e de Luísa Jacques de Freitas Vale Aranha. Seu pai era paulista de nascimento e chefiava o Partido Republicano Rio-Grandense no município, enquanto sua mãe era de tradicional família política de Alegrete. Matriculou-se em 1912 na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, época da qual data sua amizade com Virgílio de Mello Franco e Rubens Antunes Maciel. Viajou com este à Europa, estando em Paris quando

---

147 Bem como o resto da família Mello Franco, o que teria repercussões na política nacional nas décadas seguintes.

148 Como, por exemplo, nas questões relacionadas à industrialização do país, aproximando o país ora dos Estados Unidos, ora da Alemanha, ambas buscando ampliar suas esferas de influência, como mostra mais detidamente BERCOVICI, 2011, p.90-114

eclodiu a Primeira Guerra, regressando então ao país.

Após concluir seus estudos no Rio de Janeiro, retornou ao Rio Grande do Sul, tendo banca de advocacia em Uruguaiana. A partir de 1917 o advogado Getúlio Vargas passaria a consultá-lo em assuntos jurídicos, vindo ambos a compartilhar clientes.

A década de 20 foi conturbada no estado gaúcho, tendo sido o palco de muitas revoltas armadas – das quais Oswaldo Aranha participou, ao lado da situação estadual. Como ele próprio exprimiria durante a 35ª sessão da comissão, “...teve participação nos movimentos revolucionários de 23, 24, 25, 26, e 30 e ainda agora assistiu o espectáculo de 32.” (ACI-OA, p.690). Durante os embates gaúchos, formou e comandou diversas vezes corpos de voluntários, tendo recebido a patente de tenente-coronel e mesmo o comando da vanguarda legalista. Participando de combates, foi ferido por vezes. Destacou-se por sua atuação na defesa de Itaqui frente aos rebeldes comandados por Prestes, tendo angariado considerável prestígio político.

Entre 1925 e 1927 foi intendente (prefeito) de Alegrete. Atuou na modernização da cidade, que passou a ser a única do estado, com exceção de Porto Alegre, com luz elétrica nas ruas, calçamento e rede de esgoto. Com a eleição de Vargas em 1927 à presidência do estado, Aranha foi nomeado para a Secretaria do Interior e Justiça, tendo criado postos de higiene, regulamentado as escolas complementares, cuidado da polícia e se preocupado em garantir a autonomia financeira do Rio Grande do Sul, além de fomentar o associativismo econômico.

Foi um dos grandes articuladores tanto da candidatura de Vargas quanto do movimento militar posterior. Nesse período, por duas vezes assumiu o governo do Rio Grande do Sul por designação de Vargas. Primeiro, quando este se ausentou para disputar a presidência; depois, para liderar a revolução – sendo que Aranha não era seu substituto legal, mas sim o vice-governador João Neves da Fontoura. Com a derrubada de Washington Luís pela junta militar, Aranha foi ao Rio por determinação de Vargas para negociar a transição do governo.

Ao longo do Governo Provisório assumiu muitas posições. Foi de pronto nomeado Ministro da Justiça, cargo que ocupou até 1931. Foi julgador da Junta de Sanções e da Comissão de Correição Administrativa, dois dos três tribunais criados pelo Governo Provisório para julgar irregularidades cometidas no regime anterior. À frente do ministério, tomou também medidas como a elaboração do Decreto 19.395<sup>149</sup>, relativo à anistia geral; a

---

149 “Concede anistia a todos os civís e militares envolvidos nos movimentos revolucionários ocorridos no país”, de 08/11/1930.

criação da Corte de Apelação; a reforma do Supremo Tribunal Federal, com redução do número de ministros para onze e aposentações compulsórias.

Com a renúncia do então ministro da Fazenda Whitaker, passou Aranha a acumular as duas pastas em 1931. Devido a incidentes políticos envolvendo São Paulo, pediu demissão do Ministério da Justiça, o que foi aceito por Vargas sob a condição de que ele continuasse pertencendo a algum outro ministério. Por fim, decidiu-se Aranha por continuar na pasta da Fazenda.

Antes da posse de Aranha, o governo já centralizara muitas funções econômicas, como o controle de câmbio (com o intuito de renegociar a dívida externa) mediante o monopólio do Banco do Brasil e a instituição de uma escala de prioridade para a compra de divisas. Por meio do Código dos Interventores, restringiu e regulamentou as despesas de estados e de municípios, proibindo ainda a contração de empréstimos externos por parte deles. O gaúcho orientou seus esforços para a redução dos gastos públicos; agiu em questões envolvendo produtos como café e cana-de-açúcar, fortalecendo a atuação federal; criou a Caixa de Mobilização para suprir créditos e garantir a solvência dos bancos; estabeleceu a Comissão de Estudos Econômicos e Financeiros dos Estados e Municípios, sob sua presidência, para estudar o impasse financeiro dos estados e permitir que eles pagassem seus empréstimos externos anteriormente contraídos; ciente da precariedade dos dados disponíveis ao Governo, instituiu comissão interministerial para estudar o assunto, preparando o surgimento em 1934 do Instituto Nacional da Estatística.

Já em 1932 fatores como a seca no nordeste e o aumento das despesas com a Revolução Constitucionalista contribuíram para a recuperação da economia por meio do estímulo à produção, ainda que aumentando o déficit orçamentário<sup>150</sup>.

Foi nesse contexto que Oswaldo Aranha atuou na Comissão do Itamaraty, como braço direito de Getúlio Vargas, gozando de sua plena confiança<sup>151</sup>. Possuía experiência em

---

150 Essa biografia é um amálgama de informações presentes em MOREIRA, 2001a; ACI-OA, p.690.

151 Tanto o Ministério da Justiça quando o da Fazenda já tendiam, na República, a ser ocupados por figuras de destaque, como Ruy Barbosa e Joaquim Murinho. Pode vir a ser uma importante chave de leitura da atuação estatal na economia ao longo do século XX as diferenças relativas de prestígio entre as duas pastas. Ainda que ambas gozassem e ainda gozem de muito peso e prestígio político, faz-se notável a diferença relativa entre elas em relação ao presente, quando se entende que o ocupante da pasta da Fazenda é mais decisivo ao desempenho do governo do que o da Justiça, e ao início da República, quando pesava mais o nome destinado à Justiça. Lançamos aqui a hipótese de que uma boa ilustração do crescimento da atuação estatal na economia pode vir a ser uma análise do imaginário social a respeito da importância de ambas as pastas e da boa escolha dos nomes que as ocupam. Infelizmente não temos aqui como testar essa hipótese, em virtude do período estreito de tempo que abordamos, mas cremos que essa seja uma investigação que valha a pena ser feita, de modo que fazemos a sugestão.

dois dos ministérios mais importantes, Justiça e Fazenda, tendo tomado inúmeras medidas-chave ao regime. Destaquemos o impulso que Aranha deu à atuação estatal na economia, aprofundando-a nos mais variados âmbitos, sempre sob a direção do governo federal e sem dar muitas funções aos estados. Os anos de gestão da economia muniram-no de profundo conhecimento das finanças do país nas esferas central e locais, bem como dos problemas econômicos e das possibilidades de sua solução, se o Estado fosse dotado do instrumental adequado. É esse o homem que laboraria na Comissão do Itamaraty, relatando os dispositivos referentes à ordem econômica e social.

Ao longo das discussões, Aranha defenderia medidas de centralização e de intervenção estatal. Suas intervenções se destacariam pelo tom diplomático, à semelhança de Mello Franco, mas nem sempre com a mesma sutileza.

Após a Comissão, tornar-se-ia o líder do governo na Assembleia Constituinte. A questão da sucessão mineira, contudo, abreviaria sua atuação no posto. Oswaldo Aranha apoiaria o nome de Virgílio de Mello Franco, quem ele já propugnava como interventor mineiro já fazia tempo. Com a opção de Vargas por um terceiro nome (Benedito Valadares), Oswaldo Aranha, tal qual Afranio de Mello Franco, renunciaria a seu ministério em protesto, bem como à liderança do governo na Assembleia. Posteriormente Aranha voltaria atrás em relação ao ministério, mas esse acordo duraria pouco, em virtude de novas dissensões. A despeito desses choques, Aranha ainda apoiaria Vargas à presidência da República, contribuindo decisivamente para o fracasso da candidatura de Góes Monteiro.

Pouco depois, Aranha deixaria de vez o Ministério da Fazenda, assumindo a embaixada em Washington. Ao saber do golpe do Estado Novo, criticaria inicialmente a nova Constituição e o novo regime, mas se manteria leal a este último. Em 1938, condicionou a aceitação da pasta das Relações Exteriores à reforma na Constituição de 37 e a uma revisão nos rumos políticos do Estado Novo. Aranha por fim assumiria o posto, orientando a política externa em sentido contrário às teses totalitárias e fortalecendo o pan-americanismo.

**José Américo de Almeida** foi o quarto ministro do Governo Provisório a integrar a Comissão do Itamaraty. Nasceu em Areia, Paraíba, em 1887, filho de Inácio Augusto de Almeida, senhor de engenho e pecuarista, e Josefa Leopoldina Leal, descendendo de ambos os lados de famílias de recursos com influência política na região. Foi a maior parte de sua vida criado pelo seu tio, o Padre Odilon Benvindo de Almeida e Albuquerque, sobretudo depois que ficou órfão de pai aos doze anos de idade. Abandonando o seminário em 1904,

prestou exames preparatórios no Liceu Paraibano e ingressou na Faculdade de Direito de Recife. Lá iniciou sua vida política, apoiando Antônio Alfredo de Gama e Melo, então adversário de seu tio Valfredo Leal, o qual era padre e presidente da Paraíba entre 1905 e 1908.

Foi promotor de 1909 a 1911, atuando depois como Procurador-Geral do Estado da Paraíba até 1924, Nessa época, como autodidata, dedicou-se ao estudo de vários temas econômicos, políticos, sociológicos e geográficos, destacando-se por sua produção literária.

Em 1928, foi convidado por João Pessoa para assumir a Secretaria Geral do Estado. Realizou então uma série de reformas para modificar a estrutura político-administrativa e reerguer as finanças do estado. Desmembrou, inclusive, a Secretaria Geral, criando a Secretaria do Interior, sendo seu primeiro titular. Implementando um sistema de arrecadação tributária mais rigoroso no interior, provocou a forte reação de “coronéis” e a insatisfação de comerciantes de Pernambuco.

Para disputar as eleições à Câmara dos Deputados, José Américo renunciou à pasta do Interior, sendo depois chamado pelo governador para assumir a da Segurança, em virtude da rebelião iniciada no município de Princesa. Este era dominado por um dos principais “coronéis” insatisfeitos, José Pereira Lima, considerado o mais poderoso do estado. Lima enviava contingentes de jagunços a municípios vizinhos, presumivelmente com apoio de setores da oligarquia de Pernambuco e com o assentimento do governo federal. O Catete, desde a adesão de João Pessoa à Aliança Liberal, era francamente hostil.

Esvaziando a máquina administrativa de Princesa, chefiando pessoalmente a Força Pública e estabelecendo quartel general em Piancó, José Américo lançou contraofensiva, retomando cidades perdidas para os rebeldes. O governo recebia material bélico de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, camuflado em latas de manteiga.

Com a derrota da Aliança Liberal, José Américo não teve seu mandato reconhecido na Câmara, sofrendo a “degola”. O assassinato de João Pessoa por um aliado de José Pereira incendiou toda a política estadual e foi o impulso decisivo à deflagração da Revolução de 30. O novo governador, Álvaro Carvalho, pediu a José Américo sua continuidade na pasta de segurança. Quando a Revolução de 30 rebentou, José Américo garantiu o controle da capital e a fidelidade da força militar estadual, assumindo de fato o governo do estado. Foi então nomeado por Juarez Távora, comandante militar da revolução no Norte, governador-geral do Norte, viajando com o militar pelos estados da região e empossando os governos provisórios

de Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Ceará, Rio Grande do Norte, Amazonas e Pará.

Com a posse de Vargas, os governadores empossados pela revolução foram nomeados interventores federais, sendo José Américo convidado para o Ministério da Viação e Obras Públicas. Imediatamente pôs-se a combater a seca que assolava o Norte, através de medidas como a promoção de obras públicas, a localização e colonização dos trabalhadores da região e a organização da Inspetoria Federal de Obras contra as Secas:

Fundindo órgãos preexistentes, José Américo criou o Departamento Nacional de Correios e Telégrafos<sup>152</sup>. Instituiu comissão para elaborar plano geral de viação. Organizou o Departamento Nacional de Portos e Navegação através da fusão das inspetorias de Portos, Rios e Canais de Navegação<sup>153</sup>.

Após a elaboração do Anteprojeto, José Américo seguiria apoiando a continuação de Vargas como presidente da República. Eleger-se-ia também senador, renunciando ao mandato em setembro de 1935, sendo nomeado no mesmo mês por Vargas ministro do Tribunal de Contas da União. Candidato à sucessão presidencial, ao saber das articulações para um golpe de Estado em 1937, tentaria evitá-lo, sem sucesso. Afastar-se-ia então de Getúlio Vargas. Permaneceria no TCU ao longo do Estado Novo, afastando-se da política<sup>154</sup>.

No final de 1932, José Américo ingressou na Comissão do Itamaraty. Herdeiro político de João Pessoa, sua presença garantia a representação da Paraíba na Comissão. A energia demonstrada tanto na administração quanto nos movimentos armados pouco se mostrou na Comissão, tendo José Américo comparecido apenas quatro reuniões.

**Antonio Carlos Ribeiro de Andrada** nasceu em Barbacena em 1870, membro de uma das famílias de maior tradição política brasileira, sendo sobrinho-neto de José-Bonifácio de Andrada e Silva, o “Patriarca da Independência”.

Estudou na Faculdade de Direito de São Paulo, formando-se em 1891. Iniciou a carreira política no final do século XIX, como vereador em Juiz de Fora. Em 1902, foi nomeado para a Secretaria de Finanças, tendo participado das negociações do Convênio de Taubaté, instituidor da política de valorização do café mediante a compra dos excedentes. Prefeito de Belo Horizonte por um breve período, foi eleito no ano seguinte senador estadual e vereador em Juiz de Fora. Por ser escolhido presidente da Câmara Municipal, passou a

---

152 Decreto nº 20.859, "Cria o Departamento dos Correios e Telégrafos pela fusão da Diretoria Geral dos Correios com a Repartição Geral dos Telégrafos e aprova o regulamento da nova organização administrativa", de 26/12/1931

153 Decreto nº 20.933, “Aprova o regulamento do Departamento Nacional de Portos e Navegação”, de 13/01/1932.

154 Essa biografia é um amálgama de informações presentes em PANTOJA, 2001a; BRASIL, 2008, p.70-2.

exercer as funções de prefeito da cidade. Também foi deputado federal várias vezes, líder da maioria na Câmara dos Deputados no início do governo de Venceslau Brás, ministro da Fazenda deste e senador da República.

Assumiu o governo de Minas Gerais em 1926. Sua gestão teve inovações, como o voto secreto nas eleições estaduais e municipais e reformas do ensino realizadas por Francisco Campos.

Pela tradição do café com leite, tenderia a ser o sucessor de Washington Luís na Presidência da República, o que não se confirmou com a indicação de Júlio Prestes. Em virtude disso, passou a articular a candidatura de Getúlio Vargas. Elegeu Olegário Maciel seu sucessor no governo mineiro.

Após o encerramento da Comissão, eleger-se-ia à Constituinte, assumindo sua presidência após acordar com Vargas a eleição deste à Presidência da República. Viria a ter seu nome cogitado à sucessão de Vargas, o que viria a ser frustrado ante a oposição deste e de Benedito Valadares. Apoiaria então o paulista Armando Sales de Oliveira. Cancelada a eleição com o Estado Novo, Antonio Carlos perderia seu mandato de deputado federal com o fechamento do Congresso<sup>155</sup>.

Antonio Carlos era o representante das forças políticas mineiras na Comissão do Itamaraty, pois Mello Franco, apesar de mineiro, não era considerado representante do situacionismo estadual sequer entre os ministros de Estado<sup>156</sup>. Não totalmente infenso à centralização, demonstraria, porém, preocupação em preservar a autonomia estadual, procurando, limitar o controle da União sobre as forças estaduais (ACI-AC, p.155-6), e favorecer os estados na discriminação de rendas (ACI-AC, p.682). Mesmo fazendo parecer assumir uma posição conciliadora entre Arthur Ribeiro e João Mangabeira, na verdade apoiou a posição daquele quanto à organização da Justiça, reservando maiores poderes aos estados-membros e seus governadores (ACI-AC, p.405-6).

**Joaquim Francisco de Assis Brasil**, filho do estancieiro Francisco de Assis Brasil e de Josefina de Assis Brasil, nasceu em São Gabriel, Rio Grande do Sul, em 1857. Desde jovem, teve contato com a causa republicana. Em 1874, no Colégio Gomes, iniciou amizade com Júlio de Castilhos, o qual seria três vezes presidente do Rio Grande do Sul. Em 1878 iniciou seus estudos na Faculdade de Direito de São Paulo, centro de ideias republicanas,

---

155 Essa biografia é um amálgama de informações presentes em CPDOC, 2001a; MELO FRANCO, 1976, p.629.

156 Carta de Afranio a Vargas em MELO FRANCO, 1976, p.1100.

onde também seria colega de Júlio de Castilhos, vindo a participar de diferentes órgãos e núcleos defensores do republicanismo.

Ao terminar a faculdade no final de 1882, regressou ao Rio Grande com Júlio de Castilhos, destacando-se os dois amigos na defesa das causas abolicionista e republicana. Em 1885, Assis Brasil foi o primeiro membro do Partido Republicano Rio-Grandense (PRR) a ser eleito para a Assembleia Provincial. Na mesma época, casou-se com Cecília Prates de Castilhos, irmã de Júlio de Castilhos. É de se destacar um primeiro impasse, em 1887, entre este e Assis Brasil, a respeito do uso da secessão como meio para alcance da República: enquanto este excluía essa possibilidade, aquele ainda a considerava. O conflito foi superado com a retirada das propostas de ambos do congresso do PRR então realizado.

No Governo Provisório e na Constituinte, Assis Brasil teria destacada atuação. Na Assembleia Constituinte, Brasil seguiria a liderança de Castilhos, mas a relação entre ambos seria ali estremecida por um segundo conflito, acerca da primeira eleição presidencial: Castilhos e outros gaúchos votariam em Prudente de Moraes, enquanto a orientação do PRR era a de que se apoiasse Deodoro da Fonseca.

Outro abalo entre ambos ocorreria logo a seguir, com a Constituinte Estadual. Assis Brasil, Castilhos e Ramiro Barcelos haviam sido designados em outubro de 1890 para formarem comissão responsável pela nova Constituição estadual e, após o término da Constituinte Federal, deveriam intensificar seus trabalhos no projeto constitucional. Isso, todavia, não ocorreu, pois Júlio de Castilhos protelou a elaboração do projeto até a última hora, apresentando outro de sua autoria. Assis Brasil se recusou a examinar o projeto, o qual foi aprovado pela Constituinte no mesmo dia em que Castilhos foi eleito presidente do estado. Assis Brasil, liberal, opunha-se ao projeto castilhista de governo.

Com o golpe dado por Deodoro em novembro de 1891, fechando o Congresso e convocando novas eleições, surgiu dura oposição no Rio Grande do Sul. Júlio de Castilhos foi derrubado, sendo substituído por uma junta governativa formada por Assis Brasil, João de Barros Casal e o General Domingos Barreto Leite, iniciando o período conhecido por “governicho”, no início do qual foi anulada a Constituição castilhista. Posteriormente Francisco Antunes Maciel chegou a Porto Alegre com a intenção de participar do governo, por representar o grupo mais forte dos revoltosos, os liberais. Discordando disso, Assis Brasil e Barros Casal renunciaram, governando o general sozinho até 1892.

Com o fim do “governicho”, Assis Brasil ficou afastado da política estadual,

dedicando-se à carreira diplomática; dentre outros feitos, participou das negociações relativas à Questão do Acre. Em 1893, publicou sua obra mais conhecida, *Democracia representativa; do voto e modo de votar*. A partir de 1907, voltou a se envolver com a política sul-riograndense. No ano seguinte, as oposições gaúchas fundaram o Partido Republicano Democrático (PRD), cujo programa, redigido por Assis Brasil, defendia a revisão da Constituição Federal, a ampliação dos poderes estaduais e municipais e a eleição indireta do presidente da República pelo Congresso Nacional. As propostas chave do PRD viriam a ser a base do programa elaborado pelo Partido Libertador (PL) em 1928. Após o fim da curta vida do PRD, Assis Brasil desenvolveu uma granja-modelo, escrevendo, a seu respeito, a obra *Granja de Pedras Altas*. A partir de 1912, passou a se dedicar à pecuária, tentando criar uma raça bovina com maior proporção de carne e introduzindo a raça Devons no país.

Assis Brasil disputou com Borges de Medeiros as eleições estaduais de 1923, sendo derrotado – tudo isso sob a acusação de fraude de ambos os lados. Os derrotados iniciaram a Revolução de 23, na qual tentaram derrubar o governo e anular a Constituição castilhista, esperando obter, para isso, apoio federal, paulista e mineiro, o qual não se concretizou. As forças federais não interferiram no conflito, permanecendo aquarteladas, pois havia divisões no Exército a respeito da guerra civil no sul e Arthur Bernardes não tinha muito apoio dos altos escalões da arma.

Depois de sucessivas derrotas, os rebeldes passaram a almejar uma rendição honrosa por meio de negociações intermediadas por autoridades federais, as quais, todavia, não conseguiam pacificar a região. Com a atuação decisiva de Antunes Maciel a situação mudou, acertando-se o Pacto de Pedras Altas, no qual as exigências dos revolucionários foram aceitas, com a exceção da deposição de Borges de Medeiros, ao qual, contudo, foi vedada um quinto mandato.

Em 1924, as oposições gaúchas se reuniram na Aliança Libertadora, mais uma vez sob a liderança de Assis Brasil. Deflagrada a sublevação tenentista em São Paulo, Assis Brasil foi nomeado pelos revoltosos chefe civil da revolução, apesar de não ter sido consultado sobre ela. Com a derrota, o gaúcho se exilou no Uruguai, onde começou a preparar novo levante, o qual ocorreria em outubro no Rio Grande do Sul, liderado por Carlos Prestes. Em dezembro, Assis Brasil aceitou o convite para ser o chefe civil dessa nova revolução. Desse movimento, resultaria a Coluna Prestes.

Assis Brasil retornou do exílio em 1927, elegendose à Câmara dos Deputados. No

ano seguinte, foi cofundador e primeiro presidente do Partido Libertador (PL), o qual adotou o programa do PDN. Com a possível candidatura de Vargas à Presidência da República e a exigência deste de unidade gaúcha, Assis se decidiu pelo apoio a Getúlio, desde que fossem adotados algumas teses libertadoras como voto secreto, anistia ampla e representatividade do voto. Durante a preparação do movimento revolucionário, após a derrota nas eleições, a intermediação entre Vargas e Assis Brasil foi feita por Antunes Maciel.

Com o triunfo da Revolução, Assis Brasil foi nomeado Ministro da Agricultura, mas licenciou-se do cargo uma semana depois, embora permanecesse formalmente ligado à pasta até dezembro de 1932; seu irmão Ptolomeu de Assis Brasil, general, foi nomeado interventor em Santa Catarina, permanecendo no posto até 1932. Em fevereiro de 1931, Joaquim de Assis Brasil foi nomeado pelo Decreto nº 19.684 para a Subcomissão de Legislação Eleitoral, a qual tinha a missão de rever a legislação da matéria e propor um projeto de Código Eleitoral. No mesmo ano, foi nomeado embaixador em Buenos Aires.

Na crise deflagrada pelo empastelamento do *Diário Carioca*, Assis Brasil foi uma das muitas lideranças gaúchas que romperam com Vargas, retornando a Buenos Aires. Iniciada a Revolução de 32, reputou desnecessário o conflito armado, embora reafirmasse suas divergências com o governo federal e pedisse dispensa da embaixada para cuidar da saúde.

Com o fim do levante e a criação da Comissão do Itamaraty, Assis Brasil foi para ela nomeado. Após o fim dos trabalhos, o político gaúcho ainda eleger-se-ia à Constituinte, mas não teria atuação destacada, apresentando sua renúncia em fevereiro de 1934. Viria a falecer em 1938, afastado da vida política<sup>157</sup>.

Assis Brasil figurou na Comissão como representante das tradicionais forças oposicionistas gaúchas, em tentativa de apaziguamento em relação à Frente Única Gaúcha, que romperia com Vargas no mesmo ano. Como autor de obra renomada sobre representação política e um dos redatores do projeto de Código Eleitoral, sua nomeação não era de difícil justificação.

Assis Brasil, todavia, não participaria de nenhuma das reuniões da Comissão do Itamaraty, tampouco da sessão única da grande comissão, sendo o único ausente. Seu afastamento seria tão constante que, a partir da 22ª sessão, não se consignaria mais nas atas a sua ausência. A única participação que demonstraria na Comissão foi telegrama que lhe

---

157 Biografia baseada em MOREIRA, 2001b.

enviaria se manifestando acerca da representação eleitoral, respondendo a consulta que lhe fora feita nesse sentido (BRASIL, 2004, p.259-60. Texto retificado em BRASIL, 2004, p.329).

**Prudente de Moraes Barros Filho** nasceu em Piracicaba, São Paulo, em 29 de dezembro de 1874. Pertencia a família política tradicional, rica e cheias de conexões. Seu pai ocupou os mais variados postos políticos, chegando à Presidência da República, enquanto seu tio Manuel de Moraes Barros foi constituinte republicano, deputado federal e senador.

As gerações seguintes da família também seguiram a vida pública. Paulo de Moraes Barros, primo do comissário, participou do Governo Provisório, sendo nomeado Ministro da Viação e da Agricultura - como aderiu à Revolução Constitucionalista, teve de exilar-se na França com o desfecho desta. O sobrinho do membro da Comissão do Itamaraty, Prudente de Moraes Neto<sup>158</sup>, também aderiu à Revolução de 32, tendo sido preso e enviado para Lisboa. O primo de Prudente de Moraes Filho, Feliciano Mendes de Moraes<sup>159</sup>, foi militar e ministro do STM, tendo sido posto em disponibilidade em 1931. O irmão deste, Luís Mendes de Moraes, havia brevemente governado o Sergipe (1890-1891) e presidido o STM (1909-1914). Luís Mendes se casara com Cecília Ferreira Rangel, filha de Justo de Azambuja Rangel, presidente da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul e prima de Bento Gonçalves. Advogado de vários revolucionários de 1922 e de 1924, o filho único do casal, Justo Rangel Mendes de Moraes, foi um dos cinco membros do Tribunal Especial, tornando-se diretor da Caixa Econômica Federal a partir em novembro de 1931. Justo Rangel foi também intermediário entre Vargas e São Paulo após a Revolução Constitucionalista, tendo participado ativamente da escolha do interventor do estado após o término do levante<sup>160</sup>.

Ângelo Mendes de Moraes, filho de Antônio Mendes de Moraes e sobrinho-neto do ex-presidente da República era militar e foi promovido a tenente-coronel em junho de 1933. Pedro de Moraes Barros, também sobrinho-neto do ex-presidente da República, era diplomata. Foi nomeado em 1929 para instalar a legação brasileira em Budapeste, onde ficaria por cinco anos, tendo, durante esse tempo, sido promovido a ministro plenipotenciário de segunda classe em janeiro de 1931 e de primeira classe em fevereiro de 1934.

Prudente de Moraes Filho ingressou na Faculdade de Direito de São Paulo em 1893,

---

158 Não confundir com o primo homônimo deste, jornalista de pseudônimo Pedro Dantas.

159 As fontes indicam que ele tinha mais dois irmãos militares, os quais teriam atingido o marechalato, mas não conseguimos rastreá-los.

160 Maria de Moraes Werneck de Castro, filha de Justo Rangel, participaria da revolta comunista de 1935 e ficaria presa por quase dois anos.

transferindo-se para a Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro, tendo sido aluno de Pedro Lessa. Após formar-se, trabalhou como oficial de gabinete de seu pai, então presidente da República. Foi nomeado por Campos Salles auxiliar do Procurador Geral da República, mas recusou o cargo, passando a trabalhar como advogado no escritório de Inglês de Sousa, seu antigo professor e membro fundador da Academia Brasileira de Letras.

Prudente de Moraes Filho casou-se com sua prima Blandina Mendes de Moraes, nascendo em 1904 Prudente de Moraes Neto, o qual ingressaria no jornalismo e assumindo o pseudônimo Pedro Dantas. Seria presidente da Associação Brasileira de Imprensa.

O comissário teve longa carreira política na Câmara dos Deputados, tendo sido deputado de 1912 a 1926. Participou da Comissão de Constituição e Justiça e da Comissão Especial do Código Civil Brasileiro. Colaborou com Afranio de Mello Franco, em 1917, autor do projeto sobre o estado de sítio fundamentado na Primeira Guerra. Assistiu, em 1917, à sessão de julgamento do STF do habeas corpus impetrado contra a expulsão de estrangeiros no Vapor Curvello, envolvidos na grande greve anarquista em São Paulo<sup>161</sup>. Quando da intervenção federal no Rio de Janeiro em 1923, integrou a Comissão de Constituição de Justiça (junto com João Mangabeira e sob a presidência de Afranio de Mello Franco), sendo ali o único a se pronunciar contra a medida, preocupado com o uso indiscriminado da forma jurídica e do instituto<sup>162</sup>, bem como com a defesa da autonomia municipal<sup>163-164</sup>. Apresentou um substitutivo à proposta que regulava relações de trabalho, abarcando temas como duração da jornada, acidentes de trabalho e idade mínima – substitutivo que, frisemos, não foi aprovado.

Após a morte de Inglês de Sousa, abriu seu próprio escritório de advocacia em 1918. Tornando-se um dos mais renomados advogados do Rio de Janeiro, especializou-se em litígios territoriais interestaduais, advogando para diferentes estados<sup>165</sup>

Foi nomeado para a primeira turma de ministros do Tribunal Superior da Justiça

---

161 O habeas corpus foi indeferido, sob o argumento de que a expulsão de estrangeiros era ato de soberania fora e acima dos textos. Só o antigo professor de Prudente de Moraes Filho, Pedro Lessa, votou pela sua concessão, argumentando que não haveria direito anterior à Constituição, sendo em virtude disso criticado na imprensa. Para mais detalhes, ver GUERRA, 2015, p.177-83.

162 GALVÃO, 2013, p.151-2.

163 GALVÃO, 2013, p.134.

164 Entretanto, lança-se a hipótese de que Prudente de Moraes Filho possa ter tomado essa atitude para demarcar suas posições jurídicas e manter a coerência, o que lhe renderia prestígio quando advogasse em matéria de direito público (GALVÃO, 2013, p.129).

165 Moraes Filho publicou obras a respeito, como “Limites entre S. Paulo e Minas”, em coautoria com João Pedro Cardoso, e “Fronteira Ocidental do Pará”.

Eleitoral, nas vagas destinadas à advocacia, em 1932. No mesmo ano, no final da Revolução Constitucionalista, Afranio de Mello Franco sugeriu o nome de Moraes Filho como interventor em São Paulo<sup>166</sup>, mas Vargas acabou nomeando Herculano de Carvalho e Silva.<sup>167</sup>

As elites políticas de São Paulo não poderiam ficar de fora dos trabalhos da Comissão, sendo Prudente de Moraes Filho escolhido como seu representante. Não é irrelevante lembrar aqui, porém, uma circunstância pessoal: sua família viu-se dividida com a ascensão de Vargas, com alguns membros participando do novo governo federal, e outros o combatendo; com alguns sendo promovidos e nomeados, outros sendo presos, exilados, postos em disponibilidade. É saindo desse caldeirão familiar que encontramos Moraes Filho e sua atuação.

Oriundo de um das principais famílias da política, o comissário parecia sentir algum entrosamento com o regime anterior, chegando a declarar na abertura dos trabalhos da Comissão do Itamaraty que era “...essencialmente sympathico à constituição de 91...” (ACI-PMF, p.11). Mas parecia, ao mesmo tempo, um opositor da ordem anterior, não tendo ficado confortável com seus abusos. Ele se insurgira contra os abusos da intervenção federal no Rio de Janeiro, recusando-se a aderir incondicionalmente ao governo, além de desautorizar medidas repressoras acompanhando um caso de anarquistas no Supremo Tribunal Federal.

Parecia, enfim, um liberal que levava às últimas consequências o liberalismo no que tange à esfera de proteção do indivíduo e ao Estado de Direito<sup>168</sup>. No debate entre Moraes Filho e Aurelino Leal, este declarara que “Prudente de Moraes Filho é uma alma, quiçá, demasiado liberal, e nunca sentiu como seu pai, o grande e inolvidável primeiro Presidente civil da República, as asperezas do governo”<sup>169</sup> – o que talvez seja uma boa síntese do pensamento médio dos políticos brasileiros acerca do liberalismo e do governo na Primeira República.

---

166 Isso de acordo com o diário atribuído a Vargas (1995, p.137).

167 Essa biografia é um amálgama de informações presentes em CPDOC, 2001b; CPDOC, 2011e; CPDOC, 2001h; CPDOC, 2001i; CPDOC, 2001j; GALVÃO, 2013, p.129, 134 e 151-2; GUERRA, 2015, p.177-83; HIPÓLITO, 2001a; HIPÓLITO, 2001b; RIBEIRO, 2001; VASCONCELOS, 2001; VARGAS, 1995, p.137

168 Também nesse sentido, ver GALVÃO, p.129, 151-2, 161, bem como MELO FRANCO, 1976. p.816-7. Em sentido contrário, pode-se argumentar que Moraes Filho foi acusado de estar “no seio dos militares revoltosos” (1976, p.817) na revolta de 5 de Julho, a qual almejava impedir a posse de Arthur Bernardes. Afonso Arinos chega a conclusões semelhantes às acima expostas, de que o paulista agia para seguir a legalidade, mas não se pode excluir a hipótese de que o deputado assim agia para, na verdade, dissociar seu nome de qualquer movimento violador da ordem constitucional. Por outro lado, isso não parece necessário, uma vez que toda a bancada paulista, tanto no Senado quanto na Câmara, apoiava o governo Bernardes em suas medidas, de modo que não haveria razão para esse posicionamento de Moraes Filho: apoiar o governo igualmente ajudaria a desfazer suspeitas de que ele estaria ligado aos revoltosos que tentaram impedir sua posse. Esse ponto requer maior investigação, restando inconcluso.

169 *Apud* GALVÃO, 2013, p.161.

Tratava-se, pois, de alguém com muita experiência na Primeira República, mas que ao mesmo tempo não era de todo parte do regime. Nesse contexto, sua nomeação para o Tribunal Superior da Justiça Eleitoral mostrava-se justificável. Ele tinha condição de analisar sem ingenuidades, mas seguindo princípios, os casos de direito eleitoral que surgissem.

Moraes Filho demonstraria até o que parece ser disposição em sacrificar seus interesses profissionais em nome de uma maior estabilidade política. Já na terceira sessão da Comissão do Itamaraty, contaria que, no início do Governo Provisório, consultado sobre questões de limites interestaduais, sugerira sua resolução definitiva mediante o reconhecimento dos limites de fato então existentes, elaborando, para tanto, inclusive, esboço de decreto (BARROS FILHO, 2004, p.32).

Essa medida, todavia, não viria a ser posta em prática, preferindo o Governo, com o Decreto nº 20.137<sup>170</sup>, instituir comissão especial para dirimir essas questões. Como ela não surgira, Moraes Filho sugeriu à Comissão do Itamaraty reconhecer os limites de fato. Sua proposta seria aprovada e incluída no Anteprojeto, transformando-se em seu quarto artigo (ACI, p.31-4).

Certamente os estados não desejariam perder para os vizinhos territórios que consideravam seus, estando dispostos a desembolsar somas vultosas em serviços jurídicos para impedir que isso viesse a acontecer. A resolução dessas questões territoriais era especialidade de Moraes Filho, podendo ele ganhar quantias consideráveis pelo patrocínio dessas causas – e mesmo assim ele propôs, por duas vezes, dar fim imediato a elas, nada ganhando com essa medida. Isso pode ser uma boa demonstração do tipo de pessoa que o comissário era.

Nos debates da comissão, Moraes Filho estava aberto a mudanças. Por vezes, no entanto, expressava temores face às novas tendências de fortalecimento do Executivo, como quando votou contra a possibilidade de delegações legislativas à Presidência da República (ACI-PMF, p.192-3). Sua participação nos trabalhos seria abreviada, pois deixaria de comparecer, por motivo de doença, a partir da vigésima sessão (ACI, p.363).

**João Mangabeira** nasceu em Salvador em 1880, filho de Francisco Cavalcanti Mangabeira, farmacêutico, e de Augusta Cavalcanti Mangabeira. Sua família originalmente se chamava Faria, mas o pai de Francisco mudara para Mangabeira quando da independência brasileira. João e seu irmão Otávio teriam destacada carreira na política baiana.

---

170 “Institue uma comissão especial para dirimir as questões de limites interestaduais”, de 22/06/1931.

João estudou na Faculdade de Direito de Salvador. Após formar-se com 17 anos, mudou-se para Ilhéus, região com grandes fazendas de cacau. Aproximando-se de fazendeiros importantes através de sua atuação como advogado (dentre eles João Amado de Faria, pai de Jorge Amado), iniciou sua vida política na oposição local. Em 1906, quando o governador José Marcelino de Sousa passou pela cidade, Mangabeira falou-lhe em nome de Ilhéus, sendo então convidado para se juntar à comitiva que acompanharia o governador até o Distrito Federal. Mangabeira e José Marcelino tornaram-se amigos, o que propiciou a rápida ascensão política daquele.

Em 1906 Mangabeira foi eleito deputado estadual, acumulando posteriormente essa função com a de prefeito de Ilhéus (1907-1911). Ali, destacou-se pelos melhoramentos na cidade, como calçamento, instalação de sistemas de água, esgoto, iluminação e energia elétrica, construção de escolas e generalização da cobrança de impostos. Foi eleito deputado federal em 1909, tendo participado da Comissão de Reconhecimento de Poderes da Câmara em relação ao Rio de Janeiro. Apesar das pressões, recusou-se a aceitar interferências em seus trabalhos, opondo-se a “degolas”. Seu parecer foi aceito por força dos apoios decisivos de Ruy Barbosa e de José Marcelino, a despeito das tentativas do governo federal de afastá-lo das funções.

João Mangabeira participou da Campanha Civilista apoiando Ruy Barbosa<sup>171</sup>, cuja candidatura tinha o suporte da situação da Bahia, discursando pelo país e assim amealhando prestígio político. A derrota da Campanha Civilista e a participação de Mangabeira nela fariam com que sua reeleição não fosse reconhecida na Câmara dos Deputados em 1910. Durante aquele período, os grupos oposicionistas de diversos estados, aliados ao novo governo federal, passaram a usar de contingentes das forças armadas para atacar os grupos situacionistas locais, no contexto das “salvações militares”. Mangabeira participou das eleições baianas de 1911, presenciando a grave crise que se abateu no estado, com combate nas ruas de Salvador entre tropas estaduais e federais, o bombardeio da cidade pelas fortalezas nela localizadas e a destruição do palácio do governo.

Entre o período de 1914 e 1929 seria sucessivamente eleito para a Câmara de Deputados, tendo o mandato reconhecido. Durante a legislatura de 1914, participou da Comissão Especial Organizadora do Código Penal Militar; em 1923, da Comissão de

---

171 Ao longo de sua vida política, Mangabeira se aproximaria de Ruy Barbosa e se tornaria um de seus maiores admiradores, publicando estudos a respeito de sua obra e sendo seu grande propagandista. Realizaria série de conferência a seu respeito por ocasião do vigésimo aniversário de sua morte na Casa de Ruy Barbosa, biografando-o através delas. Para mais detalhes, ver GODOY, 2016.

Constituição e Justiça, sob a presidência de Afranio de Mello Franco – ali, junto de Prudente de Moraes Filho, participou do processo de análise da intervenção federal no Rio de Janeiro. Em 1926, virou líder da bancada governista na Câmara, tendo de lidar com o segundo turno de tramitação do que viria a ser a única reforma constitucional da Primeira República. Em 1927, voltou à Comissão de Constituição e Justiça, mais uma vez sob a presidência de Mello Franco.

Durante esse período, Mangabeira atuou também na política de seu estado, acompanhando-a de perto e presenciando suas crises, como a oriunda das eleições de 1920, a qual resultou numa virtual guerra civil e na intervenção federal na Bahia. Havendo em 1927 impasse na acomodação das forças políticas baianas, interveio Washington Luís, tendo-se realizado a repartição dos cargos políticos entre a ala dos Mangabeira e a de Miguel Calmon.

O irmão de João Mangabeira, Otávio, foi nomeado por Washington Luís Ministro das Relações Exteriores. Na sucessão presidencial, João apoiou Júlio Prestes, apoiado pela situação baiana da qual vinha o vice da chapa, o governador Vital Soares. Ao mesmo tempo, contudo, manteve boas relações com os líderes da chapa oposta, João Neves da Fontoura e Oswaldo Aranha.

Após a disputa eleitoral, com aprovação do governo federal, realizou-se novo arranjo da sucessão baiana, determinando-se que Pedro Lago seria eleito governador e que João Mangabeira seria senador da República.

Com a Revolução de 1930 e o fechamento do Congresso, Mangabeira perdeu seu cargo e passou a dedicar-se à advocacia. Seu irmão, Otávio, foi exilado pela junta que derrubara Washington Luís por ser visto como um dos principais focos de resistência, só tendo retornado ao país após a anistia concedida no final dos trabalhos da Constituinte.

Em março de 1932, João Mangabeira defendeu a reconstitucionalização do país, arguindo que até o encerramento dos trabalhos já se passaria tempo bastante para que o governo realizasse sua obra; se não o conseguisse nesse período, mais urgente era o retorno ao regime constitucional, pois assim o governo confessaria e proclamaria seu fracasso (1934, p.269-70). Declarou que todo movimento revolucionário deve ser, por definição, um movimento para a esquerda, procurando traduzir em formas jurídicas os interesses das massas espoliadas (1934, p.270-1). Ao rebentar a Revolução Constitucionalista, manifestou-se a favor de São Paulo.

Após os trabalhos da Comissão, durante o mandato presidencial de Vargas,

Mangabeira participaria da oposição a Vargas, inclusive defendendo presos políticos, como seu filho Francisco Mangabeira. Ele e mais três deputados seriam presos e processados pelo Tribunal de Segurança Nacional, sob a acusação de atuarem como “comitê parlamentar a serviço do líder comunista Luís Carlos Prestes”, recebendo a pena de três anos e quatro meses de reclusão. João Mangabeira viria a ser posto em liberdade com a concessão de habeas corpus pelo STM. Voltando à Câmara dos Deputados, seguiu criticando os abusos do governo e o Tribunal de Segurança Nacional. Com a implantação do Estado Novo, Mangabeira perderia novamente seu mandato, refugiando-se na embaixada da Colômbia e nela permanecendo até que o ministro da Justiça Francisco Campos garantisse sua liberdade<sup>172</sup>.

A nomeação de Mangabeira à Comissão do Itamaraty assegurava à Bahia representação no colegiado. Político experiente, conhecedor do funcionamento da Câmara dos Deputados e da política baiana, João Mangabeira foi escolhido para tarefa, apesar de seu irmão permanecer exilado. Figura um tanto contraditória, conhecida por sua defesa de ideias liberais, corporativistas e socialistas nem sempre de todo conciliáveis, Mangabeira pode ter sido o nome baiano escolhido por causa de suas maiores preocupações sociais, as quais o faziam gravitar em torno da ideia de um Estado mais atuante na esfera social. Nesse ponto, suas posições viriam ao encontro das linhas gerais do Governo Provisório.

Sem abrir mão de ideias liberais e da democracia, Mangabeira defenderia principalmente, na Comissão, uma maior atuação estatal na área social e uma maior centralização federativa. Como sintetizaria no encerramento dos trabalhos, entendia que a Constituição não seria programa de doutrinadores nem livro de doutrinas, mas estatuto destinado ao governo e à felicidade de um povo em determinado momento histórico, assegurando o equilíbrio das forças sociais - toda Constituição seria obra de transação entre as várias forças que formariam a estrutura da sociedade. Uma Constituição que obedecesse exclusivamente a ideias jurídicas não sobreviveria aos embates da vida, como demonstraria a Constituição austríaca, redigida por Hans Kelsen (ACI-JM, p.1029-30). Quanto à sua contribuição ao projeto, afirmou que na parte das garantias individuais procurara cercar o indivíduo de todas as garantias contra os abusos verificados durante a República, sendo a declaração de direitos mantida, reforçada e sobreexcedida, enquanto na “Parte Social” fora para linhas mais avançadas, abandonando a noção individualista do direito pela do “Direito Social” ou “Socialístico”, uma vez que não haveria qualquer direito contra a sociedade (ACI-

---

172 Essa biografia é um amálgama das informações apresentadas em MOREIRA, 2001d; PANTOJA, 2001b; ACI-JM, p.1029-30.

JM, p.1030).

Na Comissão, revelou-se preocupado com o interior do Brasil, que continha a maior parte de sua população - lembrava aos seus colegas as condições que lá vigiam e que medidas poderiam lhe ser dirigidas. Também bateu-se pelos direitos das oposições parlamentares, das quais muitas vezes fizera parte. Após o término dos trabalhos, publicaria série de artigos defendendo o Anteprojeto, os quais seriam reunidos na obra “Em Torno da Constituição” (MANGABEIRA, 1934).

**Arthur Ribeiro de Oliveira**, filho de Joaquim Ribeiro de Oliveira, coronel, e Adelina Carolina de Oliveira, nasceu em Entre Rios, Minas Gerais, em 1866. Estudou na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, sendo colega de Antônio Carlos Andrada e de Afonso Arinos, graduando-se em 1888. Retornou então a Minas Gerais, atuando em sua cidade natal como promotor público e juiz municipal, instalando então, em 1892, a comarca de Caeté como juiz de direito, julgando posteriormente em Prados e Entre Rios. Em 1903, Francisco Antônio de Sales<sup>173</sup> nomeou-o procurador-geral do estado – inaugurando o cargo -, ocasião em que Arthur Ribeiro elaborou a lei orgânica do Ministério Público mineiro.

Em 1907, foi indicado pelo governo para o Tribunal da Relação, sendo aprovado em escrutínio secreto por unanimidade. Alcançou a presidência da corte posteriormente. Em 1911, chegou à cátedra de direito penal da Faculdade de Direito de Belo Horizonte, da qual foi diretor a partir de 1918. Elaborou, a pedido de Arthur Bernardes, um projeto de Código de Processo Civil e Comercial de Minas Gerais, o qual foi aprovado por lei de 1922. Elaborou também anteprojeto de lei de organização judiciária do estado. Em 1923, foi nomeado ao Supremo Tribunal Federal por Bernardes.

Sua vida e sua carreira se desenvolveram em estreita proximidade com os também ministros do STF Edmundo Lins e Hermenegildo de Barros. Este e Ribeiro haviam sido colegas no Colégio Caraça a partir de 1879, conhecendo-se por 57 anos. Arthur Ribeiro, Hermenegildo de Barros e Edmundo Lins assumiram cargos na magistratura estadual no mesmo dia, sendo aquele designado para Caeté, esse para Carmo do Paraíba e este para Tiradentes. Isso iniciaria o que seriam 44 anos de judicaturas conjuntas, sendo essa relação descrita por Barros como “trindade”, dela nascendo amizade e mesmo relações entre compadres, de “parentesco espiritual” (como afirmaria Edmundo Lins).

A carreira dos três continuou conjunta após o ingresso na carreira. No mesmo dia em

---

173 O mesmo presidente de Minas que contribuiu à carreira política de Afranio de Mello Franco.

que Barros e Lins foram nomeados desembargadores, Ribeiro o foi para procurador-geral do estado; Arthur Ribeiro foi depois nomeado para o Tribunal da Relação, sendo então Lins, Barros e ele, nessa ordem, os mais antigos da corte; Edmundo Lins assumiu a presidência do Tribunal da Relação de Minas Gerais e a deixou em virtude de sua nomeação para o Supremo Tribunal Federal, sendo então sucedido pelo vice-presidente Hermenegildo de Barros; a primeira vaga aberta no Supremo após a ascensão de Lins foi ocupada por Barros, vindo então Ribeiro a presidir a Relação; Ribeiro, por fim, veio a se tornar colega de seus antigos companheiros no Supremo Tribunal Federal.

Em 1932, foi nomeado para a Comissão do Itamaraty. Sua atuação foi abalada por força de tragédia familiar, uma vez que seu filho Roberto afogou-se e desapareceu no início de seu curso de medicina, desgosto esse que parece ter contribuído para abreviar seus dias de vida.

Após a promulgação da Constituição, o ministro seria, junto a seu colega João Martins de Carvalho Mourão e a Levi Carneiro, nomeado para comissão formada para a criação de código brasileiro de processo civil e comercial. Arthur Ribeiro viria a falecer antes do encerramento dos trabalhos, em 24 de março de 1936<sup>174</sup>.

Arthur Ribeiro foi nomeado à comissão geral como representante do Supremo Tribunal Federal. Mello Franco contaria numa das sessões da Comissão do Itamaraty que, ao reorganizar a lista de nomeados à comissão plena, sentira falta de um representante da Corte, sugerindo então a Vargas a nomeação de um de seus membros. Com sua concordância, Mello Franco então telegrafara ao presidente do Supremo, ministro Edmundo Lins, pedindo a indicação de um de seus colegas, o que levara ao nome de Arthur Ribeiro (ACI-AMF, p.453). Como se pode conferir nos róis de nomeações para a comissão plena, o nome de Ribeiro só aparece no segundo.

Arthur Ribeiro foi nomeado à Comissão, portanto, como representante do Supremo Tribunal Federal, o que reforçaria o prestígio e a autoridade dela, além de fornecer-lhe uma visão interna à corte. Ribeiro era o membro mais idoso da Comissão, tendo vivido a mocidade no Império - período em se bacharelou no Largo do São Francisco - e iniciado sua vida profissional no alvorecer da Primeira República. Sua carreira dera-se sobretudo no Judiciário, num meio com uma dinâmica e um tempo diferentes dos da política. Não por acaso, sua

---

174 Essa biografia é um amálgama das informações apresentadas em BRASIL, 2016a; CPDOC, 2001m; CPDOC, 2001k; MIRANDA, 1966, p.2122-3; OLIVEIRA, 1966, p.2121-2; SALAZAR, 1966, p.2122; SILVA, 1936, p.1577-8.

participação nos debates tenderia à conservação das situações anteriores. Teria críticas a fazer ao regime antigo, estando aberto a mudanças, mas também se declararia “verdadeira e sinceramente partidário do regimen federativo que a Constituição de 24 de fevereiro adoptou, como a que mais convém ao paiz” (ACI-AR, p.261), abertamente declarando-se conservador (ACI-AR, p.278).

Sendo o relator original do capítulo referente ao Judiciário<sup>175</sup>, Arthur Ribeiro apresentaria, como melhor veremos, proposta que não foi aceita por seus colegas. Na sessão seguinte, enviaria carta a Mello Franco declarando sua saída da Comissão, por entender que nada mais restava de seu projeto, demolido em seus princípios fundamentais, perdendo sua presença no colegiado a razão de ser. Assegurando que o fazia não por questão pessoal, mas por questão doutrinária, na qual não poderia transigir, anunciaria seu desligamento (RIBEIRO, 2004, p.442-7). Para tal decisão, teria talvez contribuído, também, dor pessoal do comissário oriunda do falecimento do filho, ocorrido após o início dos trabalhos da Comissão - dor essa que já levava à ausência do ministro por algumas sessões (ACI, p.303).

Em virtude de apelo da Comissão para reconsiderar sua saída, Ribeiro enviaria nova epístola, retirando sua denúncia (RIBEIRO, 2004, p.486-7). O ministro, todavia, acabaria não mais comparecendo às sessões. Afranio de Mello Franco, quando do encerramento dos trabalhos do colegiado, declararia que Ribeiro “...não pode continuar a trabalhar por motivos também imperiosos de saúde [assim como Prudente de Moraes Filho], sendo obrigado a retirar-se desta capital” (ACI-AMF, p.1034).

**Carlos Maximiliano Pereira dos Santos** nasceu em 1873 no Rio Grande do Sul. Filho de Acelino do Carmo Pereira dos Santos e de Rita de Cássia Pereira dos Santos, ficou órfão de pai aos dez anos, passando por dificuldades financeiras. Aos 18 anos, começou a lecionar ciência e línguas, bem como a atuar no jornalismo, iniciando o que seria profícua carreira intelectual<sup>176</sup>. Alguns anos depois, iniciou seus estudos de Direito em São Paulo, tendo-os concluído em Ouro Preto em 1898<sup>177</sup>.

---

175 Ribeiro também foi o único além de Afranio de Mello Franco a assumir a presidência da Comissão, quando este, na 14ª sessão, teve que se retirar durante a reunião (ACI, p.251).

176 A atividade intelectual seria algo que registraria toda a vida de Maximiliano. Ao encerrar seu discurso de despedida do Supremo Tribunal Federal, afirmou: "O livro foi o meu animador na indigência, consolo no infortúnio, fonte de prazer inenarrável, em todos os tempos. Com ele entro, resoluto e calmo, no inverno da vida e desaparecerei nos penetrais da eternidade." (p.3600)

177 Aqui as fontes divergem: a fonte base (MOREIRA, 2001e) afirma que Maximiliano estudou em Ouro Preto e Belo Horizonte, enquanto o então ministro Oswaldo Trigueiro (1973, p.3205-7), em sessão em homenagem a Maximiliano, afirmou que ele estudara em São Paulo e Ouro Preto. Como o próprio biografado afirmou em discurso na Câmara dos Deputados que estudara em São Paulo, optamos pela segunda versão, ainda que o discurso nada afirmasse sobre onde Maximiliano teria encerrado seus estudos.

Em São Paulo, estudou com Pedro Lessa, o qual influenciou sua carreira intelectual. Em discurso posterior na Câmara dos Deputados, em virtude do falecimento de seu antigo professor, Maximiliano afirmou

Elle [Pedro Lessa] si forte no physico, mais forte ainda na intelligencia, inclinára as suas cogitações, de preferencia, para a philosophia solida de Herbert Spencer, cultuada, ensinada ou defendida na Allemanha sob outro aspecto de monismo méramente mecanico, por Ernest Haeckel.

Ao meu espirito de orphão aos dez annos, atirado á lucta, forçado a comprehender que todo o meu exito, na vida, dependia do meu esforço pessoal, nada mais proprio do que receber, ao transpor o átrio da Academia, uma doutrina, como aquella, creadora, capaz de robustecer um cerebro, capaz de animar uma intelligencia e dar energias novas aos mais timidos.

Evangelizava elle, na cathedra, desdobrando á mocidade um futuro risonho: 'O nascimento nada vale: nada, a fortuna; embora facilite o exito, não constitue, por si só, um penhor da victoria; o mundo é dos fortes; a victoria é dos que teem energia; é do caracter, da coragem civica, da bravura moral, da indifferença ante a desgraça, a certeza de que pelo proprio esforço o homem chega até onde quer; a lucta enrija a envergadura, aclara a intelligencia, prepara para o definitivo triumpho'. Eis a melhor escola em que se deve educar a mocidade.

Elle lançava essa semente, serenamente, sem enthusiasmos excessivos, sem arrebatamentos, mas esmagador, convincente, com uma somma extraordinaria de factos, com abundancia assombrosa de argumentos, com uma revelação de leituras, sem par, empolgando toda uma alma, fazendo vibrar toda uma juventude, arrebatando uma geração inteira, capacitando-se todo o mundo de que aquelle homem estava impregnado de taes idéas, senhor daquelles principios, certo de que com aquella moral, com aquella doutrina, com aquella força intellectual superior, elle dominaria a multidão dos indecisos e cimentaria a grandeza futura do Brasil (MAXIMILIANO, 1921, p.437-8).

A citação de Spencer<sup>178</sup> revela que Carlos Maximiliano, além de ter sido criado nas ideias do final do século XIX, identificava-se com o liberalismo econômico do autor, desconfiando de uma grande atuação estatal no campo sócio-econômico. Aparentemente, Maximiliano continuaria leitor do britânico ao menos até sua aposentadoria em 1941, quando comentaria sobre “...a digestão intelectual preconizada por *Herbert Spencer* nos *Principios de Psicologia*” (MAXIMILIANO, 1941, p.3599).

Após formar-se, Maximiliano retornou ao Rio Grande do Sul, atuando como advogado, fazendeiro e jornalista. Iniciou carreira política primeiro na oposição, no Partido Federalista, transferindo-se depois para a situação, filiando-se ao Partido Republicano Rio-Grandense. Estreou, em 1911, na Câmara dos Deputados, uma vez que fora escolhido por Pinheiro Machado para completar o mandato do recém-falecido Germano Hasslocher.

---

178 Defensor de um individualismo político-econômico radical, Spencer teve grande influência em cortes como o Supremo Tribunal Federal e a Suprema Corte dos Estados Unidos da América. Darwinista social, o britânico via intervenção estatal na área econômica e social como um óbice à evolução desta última. Teve grande influência nos Estados Unidos, como denunciou Holmes em *Lochner v. New York*. Também a teve no Brasil, sendo figuras como Campos Salles e Murinho spencerianas, além de a própria Constituição de 1891 ter albergado sua concepção (LYNCH, 2014, p.97, 259).

Reelegeu-se para a legislatura seguinte, atuando com destaque na Comissão de Constituição e Justiça.

Em 1912, seguindo determinação de Borges de Medeiros, votou contra um o projeto de lei que regulamentava relações trabalhistas, dispondo sobre temas como jornada de trabalho. Para tanto, Maximiliano argumentou que a limitação da jornada feria a liberdade contratual, violando a Constituição Federal. O deputado foi voto vencido na Comissão de Constituição e Justiça, mas na votação final acabou acompanhado pela maioria.

Foi nomeado Ministro da Justiça (1914-1918), tendo sido o primeiro a permanecer no cargo durante todo um mandato presidencial. Em sua gestão, subscreveu o Código Civil e reformulou o ensino nacional, desfazendo a reforma conduzida poucos anos antes por Rivadávia, instituidora do ensino livre.

Após o ministério, foi reeleito à Câmara pelos triênios 1918-1920 e 1921-1923. Maximiliano acabou rompendo, então, com Borges de Medeiros, por discordar da nova reeleição deste à presidência gaúcha. Não logrando se reeleger deputado, Maximiliano afastou-se da política nacional, retornando ao Rio Grande do Sul.

Carlos Maximiliano se destacava já em seu tempo pela sua produção intelectual. No final de seu trabalho à frente do Ministério da Justiça, publicou *Comentários à Constituição Brasileira de 1891*<sup>179</sup>. Em seu prefácio, datado de março de 1918, o autor revelou estar consciente de que “...tambem, no campo do Direito, tudo evolve, tudo se transforma” (2005, p.6).

Maximiliano diferenciou o livro de propaganda e combate do livro de comentários; o comentador, ao atuar, “Opera uma quase abstracção da propria personalidade, um abandono temporario das suas idéas para encarnar só as do legislador. Não ensina o que desejaria ver codificado, e, sim, o que a letra do estatuto fundamental espelha, tranquila, nítida, rebrilhante.” (p.6). Analisando seu *Comentários*, Maximiliano considerou-o “...obra de fôlego, feita e retocada com esmero, em espaçados vagares, e destinada a perdurar.” (p.7), sustentando que “Será difficil suscitar-se uma questão de Direito Constitucional que se não ache neste livro resolvida.” (p.5). Arrematando, considerou que “Alguem definiu esplendidamente: arte é a natureza através de um temperamento. Ao contrario, a Constituição commentada será o texto definitivo através de uma exegese impessoal.” (p.7)

---

179 A obra rapidamente se transformou em clássico, virando referência no assunto e sendo mesmo conhecida na Argentina menos de seis meses após sua publicação (ABÁSOLO, 2015, p.47). Na Primeira República não era de toda incomum a referência a autores argentinos, dadas as similaridades entre ambas as Constituições, seguindo Maximiliano também essa tradição. Acerca da influência jurídica argentina no Brasil, ver ABÁSOLO, 2015.

Obra sua também famosa é *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, fruto de estudos de uma vida toda sobre interpretação jurídica. O livro constitui-se em verdadeiro clássico, sendo até o presente reimpresso e vendido.

Em 1928, Maximiliano escreveu a Afranio de Mello Franco, lamentando o afastamento existente entre o Rio Grande do Sul e Minas Gerais, o que atribuía à política de Arthur Bernardes. Defendeu a união política dos dois estados contra a “prepotência do Catete”, onde se articulava a candidatura do paulista Júlio Prestes. O gaúcho alertou para as desconfianças de Borges de Medeiros em relação à política mineira e pediu reserva em relação à missiva, solicitando que seu conteúdo fosse revelado apenas a Antônio Carlos. Maximiliano não tomou parte na formação da Aliança Liberal, uma vez que estava na Europa, mas apoiou a Revolução de 30. Em 1933, foi nomeado membro da comissão elaboradora do Anteprojeto. Depois de formada a grande comissão e antes de sua única reunião, foi nomeado a quatro de novembro consultor-geral da República; a 14 do mesmo mês, consultor jurídico do Ministério da Justiça.

Após os trabalhos da Comissão, elegeu-se deputado à Constituinte pelo Partido Republicano Liberal, da situação gaúcha. No decorrer dos trabalhos, assumiria a presidência da Comissão Constitucional da Assembleia, (conhecida como “Comissão dos 26”), importantíssimo colegiado composto por um representante de cada estado e de cada classe profissional. A função dessa junta seria preparar o substitutivo ao Anteprojeto formado pela Comissão do Itamaraty, sendo ambos então votados pelo plenário da Constituinte.

No mês seguinte ao encerramento dos trabalhos da Constituinte, seria nomeado por Getúlio Vargas procurador-geral da República<sup>180</sup>; em abril de 1936, ministro do Supremo Tribunal Federal<sup>181</sup>. Seu nome seria cogitado para disputar a Presidência da República em 1937, como proposta de conciliação; a disputa da sucessão presidencial, todavia, seria encerrada com a deflagração do Estado Novo<sup>182</sup>.

As fontes não mostram claramente o que pensava Carlos Maximiliano a respeito do

---

180 Tornando-se o primeiro a ser nomeado fora do quadro dos ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme as novas regras da Constituição de 34 (MELLO FILHO, 2014, p.29). Curiosamente, esse dispositivo fora aprovado na Comissão do Itamaraty contra o voto de Maximiliano no sentido de manutenção da regra da Constituição anterior, i. e., a nomeação para o cargo dentre os ministros da corte (ACI, p.523-6).

181 Coincidentemente, na vaga aberta pelo falecimento de seu ex-colega de Comissão do Itamaraty, ministro Arthur Ribeiro (BRASIL, 1936, p.8160).

182 Essa biografia é um amálgama das informações apresentadas em BRASIL, 1936, p.8160; BRASIL, 2016b; GODOY, 2010, p.15-29; LEMOS, 1957; MAXIMILIANO, 1921, p.436-40; MAXIMILIANO, 1941, p.3597-3600; MAXIMILIANO, 2005, p.3-7; MELO FRANCO, 1976, p.981; MOREIRA, 2001e; TRIGUEIRO, 1973, p.3205-7.

Estado Novo, mas indicam que ele parecia não ter grandes problemas com ele. Quando do seu discurso de despedida do Supremo Tribunal Federal, em 1941, fez questão de comunicar que “o Sr. Presidente da República” enviara-lhe “honrosíssimo telegrama”, bem como de reproduzi-lo:

Ao assinar decreto da sua aposentadoria, em virtude dos dispositivos constitucionais, quero testemunhar-lhe o meu particular apreço pela forma elevada e digna com que exerceu, no meu Governo, esse e outros altos cargos, demonstrando sempre perfeita compreensão patriótica, sereno e íntegro espírito de julgador e a competência reconhecida de mestre nas letras jurídicas brasileiras. Reitero-lhe a segurança da minha amizade e consideração pessoal. (MAXIMILIANO, 1941, p.3598)

Não é de se esperar que em ocasiões públicas e solenes algum dos partícipes seja agressivo ou faça críticas – embora aconteça por vezes –, prevalecendo a polidez. Mas ambos poderiam ter escolhido silenciar, caso houvesse algum atrito considerável entre eles, o que não ocorreu: Vargas escolheu enviar a missiva nesses termos, quando poderia ter permanecido silente; Maximiliano escolheu reproduzir o telegrama e qualificá-lo de “honrosíssimo”, em que pese viesse de um ditador. Uma coisa é silenciar, outra é ativamente elogiar: tudo isso denota que ele não parecia ter grandes desconfortos com a situação política do momento.

Devemos, todavia, considerar uma série de características. Entre Maximiliano e Vargas havia em comum a questão dos interesses regionais, uma vez que ambos eram provenientes do mesmo estado. Similarmente, existiam os laços pessoais entre ambos, companheiros de política havia muito tempo. Por último, deve-se lembrar que o STF de então não era um foco de rebeldia ao Estado Novo. Tudo isso deve ter influenciado o discurso do jurista.

Carlos Maximiliano era figura de imensa experiência na vida política, tendo sido parlamentar numerosas vezes e Ministro da Justiça, além de renomado estudioso do Direito. Gaúcho, foi indicado por suas ligações com o Governo Provisório e por sua destacada carreira política, na qual havia sido um dos primeiros a incentivar a aliança entre Minas e Rio Grande.

Na Comissão, Maximiliano apresentaria um perfil centralizador em termos políticos, defendendo maior concentração de competências na União (como em ACI-CM, p.102, 152, 183). Sustentou a possibilidade de delegações legislativas – dentro de certos limites - à Presidência da República, sendo o único ex-congressista então presente a votar nesse sentido<sup>183</sup> (ACI, p.192-3).

---

<sup>183</sup> Além de Maximiliano, eram ex-parlamentares e estavam presentes à discussão Antonio Carlos, João Mangabeira e Prudente de Moraes Filho, tendo estes votado contrariamente à delegação. Agenor de Roure, com

Por outro lado, em termos sociais, apresentaria certo conservadorismo. Opôs-se à vedação de expulsar estrangeiros casados com brasileiros, por entender que ela só servira no regime anterior para evitar a expulsão de estrangeiros indesejáveis – invocou, mesmo, o exemplo do anarquista que não acredita no casamento, mas que se casa com uma prostituta só para não ser expulso e a abandona logo no dia seguinte (ACI-CM, p.327)<sup>184</sup>. Lamentou que, no Rio de Janeiro, o “pessoal de escól” desertasse das urnas, ficando elas vazias no Botafogo ou na Tijuca, enquanto “o povinho dos suburbios” não deixava de comparecer, sendo essa uma das razões pelas quais votaria pela nomeação do prefeito do Distrito Federal pelo presidente da república, em vez de sua eleição pelos habitantes do lugar (ACI, p.1008-10)<sup>185</sup>.

Filho do fazendeiro Ernesto de Roure e de Angelina de Roure, imigrantes suíços, **Agenor Lafayette de Roure** nasceu em Nova Friburgo, por volta de 1870<sup>186</sup>. Seu irmão Hugo de Roure Mariz fez carreira na Marinha e já era almirante à época das reuniões da Comissão do Itamaraty.

Formou-se em Odontologia no Rio de Janeiro, mas nunca exerceu a profissão, ingressando no jornalismo e trabalhando numa série de periódicos em diferentes postos: revisor, redator e secretário do *Jornal do Brasil*; redator da *Gazeta de Notícias*; secretário de *A Notícia*; cronista parlamentar de *O País*; redator-secretário da *Tribuna*; redator parlamentar do *Jornal do Comércio*.

Paralelamente à atuação jornalística, Roure trabalhava na Congresso Nacional: desde 1893 no Senado, como redator de debates; a partir de 1894, na Câmara, onde galgou todos os postos, inclusive os de oficial de ata, secretário do presidente e chefe de secretaria. Também foi nomeado deputado honorário, em virtude do papel notório que desempenhava na Casa e pela estima que conquistou.

O envolvimento de Agenor de Roure com a imprensa e o Congresso lhe permitiu acompanhar de perto os trabalhos da Constituinte de 1890-1891, vindo a publicar destacado estudo sobre os trabalhos da Constituinte, *A Constituinte Republicana*, em 1918 e 1920. Roure

---

longa carreira na Secretaria da Câmara dos Deputados, e Arthur Ribeiro também formaram a maioria, a qual venceu por cinco votos a quatro. Votaram com Maximiliano Themistocles Cavalcanti (proponente da autorização ligado ao tenentismo), Góes Monteiro e Oliveira Vianna. O presidente Afranio não votou a matéria.

184 Essa disposição constitucional lhe criara sérios embaraços enquanto ministro da Justiça ao tentar expulsar anarquistas estrangeiros ligados a greves. A disputa em torno do dispositivo levaria a uma longa batalha judicial, afinal vencida pelos expulsandos, os quais tiveram sua permanência em território nacional assegurada pelo Supremo Tribunal Federal. Para detalhes, ver GUERRA, 2015.

185 Tudo isso, cumpre recordar, num contexto em que cada declaração é cuidadosamente registrada, sendo a reunião também acompanhada pela imprensa.

186 Há divergências quanto à data de nascimento: DIAS, 2001, indica 28/02/1870, enquanto BRASIL, 2008, p.62-3 demonstra os mesmos dia e mês, mas aponta o ano de 1869.

também publicou outros trabalhos na área histórica, como *Formação Constitucional do Brasil* (1914) e *Formação do Direito Orçamentário Brasileiro* (1916). Seus estudos na área levaram-no a tornar-se membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) em 1917 e seu sócio honorário em 1924<sup>187</sup>.

Em 1919, por indicação de Tobias Monteiro, foi convidado por Epitácio Pessoa para ser secretário da Presidência da República, posto que ocupou por três anos e meio, virando o intermediário quase obrigatório entre os cidadãos e o presidente. Em 1922, no final do governo, foi nomeado por Epitácio Pessoa Ministro do Tribunal de Contas da União, cargo que exerceu por mais de uma década.

Com a derrubada de Washington Luís pela Junta Governativa, foi Ministro da Fazenda interino. Convidado para ocupar o cargo no novo governo, não aceitou, por não se considerar político, nele permanecendo até a nomeação de José Maria Whitaker. Em 1931, tomou parte na Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, incumbida pelo Governo Provisório de levantar a realidade das finanças pelo país. No mesmo ano, assumiu a presidência do Tribunal de Contas da União, a qual exerceu até 1934<sup>188</sup>.

Em 1932, Agenor de Roure foi nomeado para a Comissão do Itamaraty, tendo participado de várias sessões. Após o término dos trabalhos na Comissão, aposentou-se do Tribunal de Contas por motivo de doença em outubro de 1934, vindo a falecer em Petrópolis em março de 1935<sup>189</sup>.

As fontes indicam que Agenor de Roure foi nomeado para a grande comissão constitucional por indicação do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. O Diário Oficial da União de 17 de outubro de 1932 publicou o seguinte texto

A PARTICIPAÇÃO DO INSTITUTO NA COMISSÃO ENCARREGADA  
DE ORGANIZAR O ANTEPROJETO DA CONSTITUIÇÃO

Do sr. dr. Afranio de Mello Franco, ministro da Justiça e Negócios Interiores, recebeu o sr. Conde de Affonso Celso, presidente perpetuo do Instituto Historico, o seguinte telegrama:

“Em nome de Sua Excelencia o sr. Chefe do Governo Provisorio, rogo a V. Ex. Se digne de indicar um representante desse Instituto para tomar parte nos trabalhos da comissão encarregada de organizar o ante-projeto da Constituição a ser apresentado á assembléa constituinte que deverá ser eleita a 3 de maio próximo

---

187 Ao longo de sua vida, Roure escreveria várias obras, das quais podem aqui se destacar o verbete “História econômica e financeira” no *Dicionário Histórico, Geográfico e Etnográfico do Brasil*, bem como *Orçamento: Comentários ao Código de Contabilidade* (1926).

188 Aqui há nova discrepância entre as fontes, uma vez DIAS, 2001, aponta 1933; BRASIL, 2008, p.62-3, 1934. Optamos por esta, haja vista que se trata de publicação especializada na memória institucional do próprio tribunal.

189 Essa biografia é um amálgama das informações apresentadas em ACI, p. 359, 688; BRASIL, 2008, p. 62-3, DIAS, 2001.

futuro. Saudações cordiais [*sic*].

Respondendo, assim se expressou o sr. Conde de Affonso Celso:

Sr. Ministro – Tive a honra de receber o telegrama de V. Ex., comunicando-me que o Exmo. Sr. Chefe do Governo Provisorio se dignou de convidar o Instituto Historico a indicar um representante seu para tomar parte nos trabalhos da comissão encarregada de organizar o ante-projeto da Constituição, que será apresentado á assembléa Constituinte eleita a 3 de maio próximo.

Rogo a V. Ex. Haja transmitir ao Exmo. sr. Dr. Getulio Vargas e de aceitar os agradecimentos da velha corporação patriótica por essa distinção.

O Instituto designa para seu delegado na referida comissão o segundo secretário do mesmo, ministro do Tribunal de Contas Agenor de Roure, autor de notaveis trabalhos de materia constitucional.

Prevaleço-me da oportunidade para apresentar a V. Ex. as homenagens da maxima consideração (BRASIL, 1932, p.19199).

Lembramos que o Decreto nº 21.402, o primeiro referente à Comissão Constitucional, determinava que nela fossem “representadas as correntes organizadas de opinião e de classe, a juizo do Chefe do Governo.” Dessa forma, Roure surgiu como representante do IHGB, nossa instituição científica mais antiga.

Quanto à nomeação para a Subcomissão, é de se imaginar que ela se tenha dado pelo fato de Agenor de Roure não só pertencer ao Tribunal de Contas, mas também presidi-lo, sendo especialista nas finanças federais; por ter experiência junto ao Congresso Nacional, conhecendo sua dinâmica; por ser autor de renomada obra acerca da Constituinte anterior; por ter alguma confiança por parte do Governo Provisório, uma vez que já fora por ele convidado para assumir um ministério relevante como o da Fazenda; por ter suas posições acerca da reorganização nacional divulgadas na imprensa<sup>190</sup>.

Outra hipótese que pode ser levantada, da mesma direção, é a de que os fatores acima tenham tido peso, mas mais cedo: a troca de mensagens entre Afranio e o Conde de Affonso Celso pode ter ocorrido apenas para formalizar uma escolha anteriormente feita pelo Governo Provisório. Os jogos de luz e sombra inerentes aos governos Vargas, muito atuantes nos bastidores, não permitem com que essa possibilidade seja descartada. Nesse caso, o recurso ao dirigente do IHGB teria servido para prestar uma homenagem à instituição e também para dar a impressão de que o nome não fora escolhido solitariamente pelo governo.

Em sua atuação na Comissão do Itamaraty, Agenor de Roure revelaria perfil centralizador, sendo favorável a uma considerável reunião de poderes na União (como em ACI-AdR, p.39, 102 e 410). Também se preocuparia consideravelmente com o eficiente funcionamento da máquina pública, através da regulação das finanças públicas e da profissionalização do funcionalismo. Propôs a proibição de empréstimos externos por estados

190 Embora a historiografia tradicional não se refira a isso, Agenor de Roure publicou no *Jornal do Commercio* uma série de artigos dominicais entre 29/11/1931 e 26/06/1932, num total de 28.

e municípios sem o aval da União (ACI-AdR, p.179-80). Procurou dar garantias ao servidor público contra as pressões políticas, assegurando, porém sua efetiva responsabilização em casos de má conduta (ACI-AdR, p.257-6, 509-10).

No referente à separação de poderes, adotaria uma postura mais favorável ao Congresso Nacional, votando contra delegações legislativas (ACI-AdR, p.192-3), ressaltando que o Congresso também teria a função fiscal, não sendo esta menos importante do que a legislativa (ACI-AdR, p.77). Foi o único a votar contra a extensão da iniciativa do processo legislativo a atores externos ao Congresso (ACI-AdR, p.223-5).

Essa postura favorável ao Congresso, contudo, não o impediria de dele desconfiar. Defenderia a inclusão, já no Anteprojeto, da obrigatoriedade do concurso público e do direito do funcionário de recorrer de decisões disciplinares, por temer que, deixados ao legislador ordinário, esses pontos jamais viessem a ser aprovados (ACI-AdR, p.258, 504).

**Pedro Aurélio de Góes Monteiro**, filho de Pedro Aureliano Monteiro dos Santos, médico, e Constança Cavalcanti de Góes Monteiro, nasceu em São Luís do Quitunde, Alagoas, em 1889. Pedro Aurélio descendia de proprietários de engenhos, os quais entraram em declínio com as novas técnicas de produção. Dadas as dificuldades financeiras oriundas do prematuro falecimento do pai, decidiu ingressar no Exército, uma vez que na carreira o ensino era gratuito e o aproveitamento profissional, garantido.

Antes da Revolução de 30, Góes Monteiro alternava sua moradia entre o Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro, em virtude do serviço. Durante a tentativa de golpe realizada em paralelo à Revolta da Vacina, estudava na Escola do Realengo, comandada por Hermes da Fonseca, a se qual manteve ao lado da legalidade. Como, ao terminar seu curso, ainda estivesse fechada a Escola da Praia Vermelha (envolvida na sublevação), Monteiro se transferiu para Porto Alegre, a fim de continuar seus estudos.

Em Porto Alegre, o então cadete acabou se envolvendo na campanha eleitoral de 1906. O Bloco Acadêmico Castilhistas, fundado dentre outros por Getúlio Vargas na Faculdade de Direito de Porto Alegre, tinha por órgão *O Debate*, para o qual Góes Monteiro escrevia artigos de natureza militar. Em 1916, o jovem militar casou-se com Conceição Saint Pastous, de tradicional família gaúcha. Nos anos seguintes regressou ao Rio de Janeiro algumas vezes. Realizou, então, curso de engenharia militar, interessando-se pela tática e pela organização bélicas alemã. Participou de cursos de aperfeiçoamento realizados pela missão militar francesa, nos quais se destacou pelo desempenho. Coursou a Escola do Estado-Maior, regida

por instrutores franceses.

Ao longo da conturbada década de 20, Góes Monteiro opôs-se aos revoltosos, bem como ao envolvimento de militares em questões políticas. Na revolta de 1922 não teve participação, mas ficou ao lado da legalidade. Em 1923, apenas primeiro-tenente, mas detentor de alto conceito perante a missão francesa, preparou plano de defesa do governo do Rio Grande do Sul frente aos federalistas. No ano seguinte, fez parte do ataque aos revoltosos em São Paulo. No início de 1925, participou da perseguição ao destacamento que, posteriormente, passaria a integrar a chamada “Coluna Prestes”. Góes Monteiro foi depois desligado da operação e retornou ao Distrito Federal, mas na metade do ano foi reconvocato, participando da perseguição à Coluna até 1927, percorrendo o interior do Brasil e melhor conhecendo sua realidade.

Em 1929, Góes Monteiro foi novamente designado para servir no Rio Grande do Sul. Essa transferência fazia parte de um reforço dos comandos militares no estado, pois o governo federal estava preocupado com uma possível revolta após o resultado das eleições presidenciais seguintes. Nesse contexto, Góes Monteiro – militar experiente, familiarizado com a política gaúcha e tido como “herói da legalidade” (RAMOS, 2001) - surge como parte dos quadros tidos como leais ao regime.

O militar, todavia, acabaria aderindo ao movimento de 30. Seu cunhado, professor Saint Pastous, já se integrara à conspiração, e passou a intermediar contatos entre o oficial e Oswaldo Aranha. Após a recusa definitiva de Prestes em liderar o movimento, Góes Monteiro seria convidado e acabaria aceitando chefiar o Estado-Maior dos revoltosos.

Vitoriosa a revolução, Góes Monteiro passaria a fazer parte do novo regime. Ao lado Oswaldo Aranha, fundou a Legião de Outubro e, após o fracasso desta, o Clube 3 de Outubro, assumindo sua presidência até sua nomeação, em 1931, ao comando da 2ª Região Militar, em São Paulo. Vargas convidou-o para assumir a interventoria em São Paulo, mas Monteiro recusou.

Na Revolução de 32, Góes Monteiro comandou o Destacamento do Exército de Leste. Dentre as medidas por ele tomadas, constam providências para assegurar o Distrito Federal, evitando com que generais descontentes na capital fizessem a Vargas o que a Junta Governativa fizera a Washington Luís. O militar defendeu o bombardeio aéreo de cidades paulistas, inclusive da capital, o que lhe gerou muita resistência fora do governo e mesmo dentro dele, inclusive de Afranio de Mello Franco. Ao longo do conflito, também, seu irmão

Cícero Góes Monteiro, veterano da Revolução de 30, morreu em combate. Encerrado o conflito, Vargas mais uma vez convidou Monteiro para assumir a interventoria de São Paulo, mas este mais uma vez recusou.

Ao longo do Governo Provisório, Góes Monteiro avançou rapidamente na carreira militar, sendo promovido a coronel em março de 1931, a general de brigada menos de dois meses depois e a general de divisão em outubro de 1932, com apenas 42 anos de idade. Logo depois, também, foi nomeado à Comissão do Itamaraty.

Após os trabalhos da Comissão, Góes Monteiro continuaria sendo figura-chave nas Forças Armadas, ainda que sem comando de tropa. Passaria a atuar contra a consolidação da nova ordem constitucional, entendendo que o Executivo deveria dispor de mais poderes para enfrentar ameaças, articulando a instauração do Estado Novo<sup>191</sup>. Sugestões suas teriam marcado as origens das Emendas Constitucionais nº 1, 2 e 3<sup>192</sup>, as únicas do regime de 34, conferidoras de maiores poderes ao Executivo. Todavia, ao final do Estado Novo, seria Góes Monteiro a liderar o golpe contra Getúlio Vargas, assumindo então a Presidência da República o presidente do STF, José Linhares<sup>193</sup>.

Góes Monteiro chegou à Comissão não como primeira escolha, mas sim para substituir o general Tasso Fragoso, o qual recusara o convite<sup>194</sup>. De todos os participantes, Góes Monteiro era o que estava mais fora de seu elemento, participando de reuniões dominadas por bacharéis, inclusive se ressentindo por vezes da falta de domínio da técnica jurídica. Monteiro foi indicado como representante das Forças Armadas<sup>195</sup>, além de ter ligações com os tenentistas, desenvolvidas durante os preparativos da Revolução de 30 e no Governo Provisório.

Na Comissão, entenderia que sua participação seria apenas a de um informante ou portador de opinião de sua classe (ACI-GM, p.13), agindo como técnico em questões militares (ACI-GM, p.425, 1024), mas acabaria votando em todos os assuntos, por entender que isso faria parte dos encargos que havia aceitado ao consentir em participar do colegiado (ACI-GM, p.425). Ao longo dos debates, apresentaria grande preocupação com o estado das forças militares nacionais, as quais estariam mal aparelhadas (ACI-GM, p.828) e

191 Não podemos deixar de ressaltar que o general se opôs à eleição de mulheres à Presidência da República, alegando o seguinte: “O sr. Góes Monteiro faria uma exceção para o cargo de presidente da República, com receio, justamente, de que ellas declarassem guerras e dessem golpes de Estado...” (ACI-GM, p.877)

192 Decreto Legislativo nº 6, “Emenda à Constituição Federal”, de 18/12/1935.

193 Essa biografia é um amálgama das informações apresentadas em MELO FRANCO, 1976, p.1060-1; RAMOS, 2001.

194 Lourival Coutinho *apud* PORTO, 2004, p.XIX-XX

195 “...a presença de um general do Exército é essencial á estrutura da comissão.” (ACI-AMF, p.613).

desagregadas, como de resto o país inteiro, estando o Brasil, como a China, na triste situação de um país imenso incapaz de prover a própria defesa (ACI-GM, p.594).

Defenderia a profissionalização das tropas, através de medidas como promoções por merecimento (ACI-GM, p.258-9), ao contrário do que seriam as práticas do regime anterior (ACI-GM, p.626). Manifestou-se favorável ao afastamento dos militares das questões políticas (ACI-GM, p.825), não podendo o Exército ser “nem janizaro nem tutor da Nação” (ACI-GM, p.349) – ainda que, para lograr tal objetivo, ele fizesse parte de uma “...Comissão eminentemente política, justamente para afastar o Exército da politica” (ACI-GM, p.610). No fim, todavia, ele faria concessões, defendendo o direito ao voto dos oficiais, medida contra a qual se colocava inicialmente (RAMOS, 2001).

Góes Monteiro defenderia a centralização federativa no seio da Comissão (como em ACI-GM, p.38, 45, 61-2). Apresentaria, também, preocupação quase obsessiva com a defesa nacional, mencionando-a constantemente (como em ACI-GM, p.29, 777, 780-1), chegando mesmo a defender a ditadura do Executivo (ACI-GM, p.580) e a atacar a democracia (ACI-GM, p.1024). A seu ver, a liberdade seria concedida ao indivíduo para ele servir à coletividade, não para atentar contra ela – o principal seria haver justiça, sendo a liberdade secundária (ACI-GM, p.496).

**Themistocles Brandão Cavalcanti**, filho de Vital Brandão Cavalcanti, florianista e engenheiro naval, e Elisa Brandão Cavalcanti, nasceu no Distrito Federal em 14 de outubro de 1899. Seus pais eram de famílias tradicionais de Pernambuco e do Maranhão, com raízes em outros estados do Norte, a elas pertencendo embaixadores, almirantes, generais, advogados, juízes, médicos, barões e ministro do Supremo Tribunal Federal, bisavô de Themistocles. Seu tio materno era José Pereira da Graça Aranha, com quem tinha grande proximidade.

Formou-se em 1922 em Direito na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro, passando logo em seguida a advogar para membros do movimento tenentista. Ao longo de toda sua vida, Themistocles teve relações próximas com os tenentistas, por vezes mesmo de amizade, como nos casos de Eduardo Gomes – cuja mãe tratava o bacharel como filho -, Juarez Távora, Uchoa Cavalcanti, Agamenon Magalhães e Delso Mendes da Fonseca - seu cunhado. Advogou para os alunos da Escola Militar do Realengo envolvidos na revolta do Forte de Copacabana - o que o levou à prisão em 1924 durante o estado de sítio do governo Bernardes -, para os oficiais envolvidos nos mesmos eventos e para os revolucionários paulistas de 1924.

A advocacia militante de Themistocles lhe permitiu realizar muitos contatos, inclusive na política. O envolvimento com essas questões e o talento do jovem bacharel permitiram com que ele compartilhasse escritório de advocacia com Nilo Peçanha, influente político da Primeira República. Esse trânsito nos meios políticos, bem como a advocacia para os revoltosos de 1924, levaram-no a conhecer o conselheiro Antônio Prado, a quem passou a secretariar; seu novo posto, por sua vez, possibilitou-lhe conhecer mais personalidades políticas influentes, como Assis Brasil, Paulo Moraes Barros – primo de Prudente de Moraes Filho – e Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, ajudando Themistocles a participar da fundação do Partido Democrático em São Paulo.

Apesar de seu intenso envolvimento com questões e figuras políticas, o que se repetiria ao longo de sua longa vida, o comissário negaria até o fim de seus dias qualquer envolvimento seu com a política, afirmando atuar apenas profissionalmente em postos técnicos. Adotaria com frequência a postura do técnico avesso à política, inclusive já na década de 30<sup>196</sup>.

O jurista teve intensa participação no Governo Provisório. Foi procurador do Tribunal Especial (1930), órgão de “justiça revolucionária” movido, naturalmente, por gente confiável ao novo regime. Elaborou o projeto para a transformação deste na Junta de Sanções, da qual foi procurador (1931). Foi procurador junto à Comissão de Correição Administrativa (1931), procurador da república (1931-2) e membro da Comissão Consultiva do DF (1932). Também foi, no período, primeiro-secretário da diretoria do Clube 3 de Outubro, agremiação que reunia representantes do tenentismo.

Themistocles seria convidado por Carlos de Lima Cavalcanti, interventor de Pernambuco, para se candidatar à Constituinte, mas recusaria, dedicando-se a terminar livro sobre a sua experiência na Comissão do Itamaraty, *À Margem do Ante-Projecto Constitucional* (1933). A partir de então trabalharia em obras de Direito Administrativo e ocuparia, a partir de 1945, os mais variados postos jurídicos, encerrando a carreira com sua aposentadoria por limite de idade, no regime militar, como ministro do Supremo Tribunal Federal<sup>197</sup>.

Themistocles chegou à Comissão do Itamaraty como representante do tenentismo, de

---

196 A qual nem sempre convence. Como exposto em precisa síntese, “Mesmo tendo afirmado seu distanciamento e até mesmo um suposto asco à política, Cavalcanti sempre esteve cercado por políticos.” (MESURINI DA COSTA, 2016, p.70)

197 Essa biografia é amálgama de CPDOC, 2001c; MESURINI DA COSTA, 2016, p.37-69; HISTÓRIA ORAL in MESURINI DA COSTA, 2016. Para uma análise aprofundada da vida e da obra de Themistocles Cavalcanti, ver MESURINI DA COSTA, 2016.

que era “braço civil” (MESURINI DA COSTA, 2016, p.71). O bacharel foi indicado por Juarez Távora<sup>198</sup>, sendo o único participante reconhecido como “porta-voz dos ‘revolucionários independentes’”<sup>199</sup>. Nos trabalhos, defenderia propostas afinadas com o tenentismo, como centralização federativa, representação classista e eleição indireta à Presidência da República.

Em *À Margem do Ante-Projecto Constitucional*, o autor defenderia suas ideias, voltadas sobretudo à centralização e ao corporativismo. Resumidamente, se oporia à “desassociação”, tanto no plano político, decorrente do federalismo da Primeira República, quanto no social, oriunda do liberalismo (1933, p.8-10), que responsabilizava por abusos dos mais fortes em relação aos mais fracos (1933, p.20, 37). Frente a esse quadro, deveria existir uma coletividade que organizasse as partes do todo, pondo fim às injustiças, tanto econômicas quanto sociais, oriundas das mudanças sociais (1933, p.12, 146, 142): tal tarefa seria desempenhada pela União, no plano federativo, e pela máquina estatal, no plano social.

Nos escritos do autor, Estado seria na verdade União: o Congresso é que seria órgão da soberania (1933, p.88); “O Poder Judiciário é um dos órgãos da soberania e, portanto, da União” (1933, p.97); o Judiciário, que seria órgão que deveria nivelar socialmente, seria organizado em detalhes pela União (1933, p.99-101); a justiça especializada para lidar com as novas relações sociais e econômicas seria federal (1933, p.99-100, p.114); quem lidaria com a economia seria a União (1933, p.145-6). Nesse sentido, o Anteprojeto afastar-se-ia do liberalismo (1933, p.146), prevendo a intervenção estatal nos campos econômico (1933, p.146) e social (1933, p.154-6) a partir da União. A autonomia estadual, por sua vez, seria concessão da União no interesse das províncias (1933, p.48), sendo próprio à descentralização, no fundo, mais o administrar do que o legislar (1933, p.28-9).

De modo geral, escreveria Themistocles, caminhar-se-ia para a integração do indivíduo em um Estado integral, uno. Dentro desse quadro, a federação devia expressar as necessidades coletivas, sendo a distribuição de competências feita em benefício comum (1933, p.29), isso tudo dentro da tendência existente que levaria da federação ao unitarismo (1933, p.8-10, 28-9). Esse Estado também seria organizado de forma mais técnica do que

---

198 Por alguma razão, em entrevista ao final de sua vida, Themistocles não soube precisar quem o indicara à Comissão, tornando a responsabilidade por tal ato difusa: “Eu fui evidentemente indicado, acredito que tivesse sido nomeado por influência do Osvaldo Aranha e do José Américo. Mas tenho a impressão de que o Juarez também deve ter influído na minha nomeação. E o próprio Getúlio.” (HISTÓRIA ORAL DO CPDOC/FGV, 2016, p.305)

199 CASTRO GOMES et al, 1980, p.127, remetendo ao “Arquivo Getúlio Vargas, 31.11.09”. Fato que não pode deixar de registrado: a obra, do ano do falecimento de Themistocles, é a este dedicada *in memoriam*, “pelo estímulo e apoio incansáveis”.

representativa, mais administrativa do que puramente política (1933, p.12), sendo presente ao longo do trabalho a grande preocupação do autor com a técnica<sup>200</sup>.

**Francisco José de Oliveira Vianna**, filho de Francisco José de Castro Vianna, fazendeiro e coronel da Guarda Nacional, e Balbina de Oliveira Vianna<sup>201</sup>, nasceu em Saquarema, Rio de Janeiro, em 1883. Formou-se na Faculdade Nacional de Direito, no Rio, em 1905. Em 1916, passou a lecionar na Faculdade de Direito do Estado do Rio de Janeiro, em Niterói; em 1920, foi diretor da Carteira Comercial e Financeira do Instituto de Fomento e Economia Agrícola do Estado do Rio de Janeiro.

Oliveira Vianna destacou-se por sua intensa produção intelectual, sendo um dos mais influentes analistas de nossa sociedade, bem como um dos mais notórios autores autoritários do século passado. Sua produção até a década de 30 – e ao longo de toda a vida, destacou-se pela crítica ao liberalismo e ao federalismo oligarquizante da Primeira República, por entendê-los inadaptados à realidade brasileira, como meras reproduções de ideais abstratos oriundos de outros países. Cumpriria, portanto, “reagir, desde já, contra esses dous preconceitos do velho idealismo republicano: o preconceito do poder das formulas escriptas e o preconceito das reorganisações politicas só possíveis por meios politicos.” (OLIVEIRA VIANNA, 1927, p.68).

Essas fórmulas estrangeiras não seriam factíveis no Brasil por uma série de fatores, dentre as quais o fato de o país não ter opinião organizada, ao contrário, por exemplo, da Inglaterra, e o fato de a população ser dividida em diferentes raças, cada uma num estágio distinto de evolução (a elite dirigente seria associada por Vianna com a raça branca, caucasiana ou ariana, a qual seria superior para o autor).

O autor defendia em suas obras uma série de reformas no Brasil, a fim de adequar suas instituições à “realidade”. Oliveira Vianna escrevia suas obras para as elites dirigentes do país, na esperança de que elas realizassem as reformas necessárias, como a agregação das diversas classes econômicas em estruturas corporativistas, atentas à realidade nacional. Fundamental para o autor seria abrir-se mão da ortodoxia liberal, bem como de fórmulas federalistas americanas e do sufrágio universal. O liberalismo levaria apenas à desagregação e à quebra da coesão nacional, com acentuação das disparidades regionais e fortalecimento das oligarquias locais.

---

200 Preocupação essa expressa ao longo da carreira do autor, como já salientado por MESURINI DA COSTA, 2016.

201 Há um certo descompasso entre as fontes: CHAVES, 2001 informa a filiação acima na redação atual, enquanto BRASIL, 2008, p.82-3 apresenta “Francisco José de Oliveira Viana e Balbina Rosa de Azeredo Viana”

Além do corporativismo, Oliveira Vianna defendia também um Executivo forte e técnico que interviesse na realidade social, com base em estruturas adequadas à realidade brasileira<sup>202</sup>.

Com o Governo Provisório, Oliveira Vianna passou a integrar comissões técnicas do Ministério do Trabalho, na tarefa de supervisionar a reforma social planejada, elaborando e sistematizando a legislação social e trabalhista brasileira, da qual seria o principal mentor. Em 1932, foi nomeado para a Comissão do Itamaraty.

Oliveira Vianna seguiria trabalhando no Ministério do Trabalho, inclusive após o advento do Estado Novo, cujo autoritarismo não devia incomodá-lo. Em 1940, seria indicado para o Tribunal de Contas da União<sup>203, 204</sup>.

Oliveira Vianna foi nomeado para a Comissão do Itamaraty representando ideias compartilhadas pelo Governo Provisório, como centralização, fortalecimento do Executivo e representação classista, além das prevenções contra as oligarquias locais. Como consultor do Ministério do Trabalho, também estava bem informado do que nele ocorria e do que era planejado, podendo portanto incorporar elementos das reformas legislativas trabalhistas ao Anteprojeto, ajudando a consolidar a obra revolucionária. Além disso, sua nomeação deve haver agradado em alguma medida aos setores tenentistas do governo, pela afinidade de ideias existente entre eles.

O jurista teria uma presença discreta nos trabalhos, manifestando-se pouco; quando o fazia, muitas vezes traria voto escrito acerca da matéria discutida. O seu comparecimento às sessões acabaria rareando, sobretudo na segunda metade delas. Defenderia posicionamentos como centralização federativa (ACI-OV, p.35-6), representações profissionais (ACI-OV, p.87-8, 223-4) e eleição indireta à Presidência da República, entendendo que governo é função de elite (ACI-OV, p.227-9).

---

202 A meta final, que Oliveira Vianna considerava concreta, constata-se em “Desse nosso conhecimento mais íntimo, mais concreto, mais obbjetivo, mais científico, das nossas coisas, do nosso meio, da nossa historia, de todo esse glorioso esforço pesquisador, uma nova cultura americana, própria, nativa, genuína, surgirá e florescerá, já agora trazendo o cheiro da terra americana. Esta cultura assim cheia da nossa seiva, do nosso ar, da nossa luz, do nosso espirito, será o florão mais radiante da nossa grandeza. Nella iremos encontrar as fontes mais puras do nosso idealismo, de onde manará, para satisfazer a nossa sêde de renovação, uma corrente perenne, rica de inspirações genuinamente americanas” (OLIVEIRA VIANNA, 1927, p.149).

203 As fontes consultadas divergem sobre uma possível nomeação para o Supremo Tribunal Federal. Uma delas menciona convite de Vargas, anterior à indicação ao TCU, a Vianna para a corte, o qual teria sido recusado (COSTA, 2004, p.XXI). Outra, especializada na história do STF, não inclui Oliveira Vianna no rol de convidados ao Supremo que recusaram a nomeação, a saber: Afonso Pena, Francisco Mendes Pimentel, Clóvis Beviláqua, Milton Campos, Hely Lopes Meirelles e Sobral Pinto (MELLO FILHO, 2014, p.29).

204 Essa biografia é um amálgama das informações apresentadas em BRASIL, 2008, p.82-3; CHAVES, 2001; MELLO FILHO, 2014, p.29

A certa altura dos trabalhos, a Comissão começou a ficar esvaziada, dada a ausência mais frequente de seus membros, bem como a saída de alguns deles, como Prudente de Moraes Filho e Arthur Ribeiro. Para preencher os claros, Castro Nunes e Solano da Cunha<sup>205</sup>, membros da grande comissão, foram convocados, oficialmente substituindo alguns dos ausentes (como em ACI-AMF, p.933, 968) na etapa final dos trabalhos. Castro Nunes iniciou sua participação na 37ª sessão do colegiado, em 17 de março de 1931; Solano da Cunha, na 38ª, em 23 de março.

**José de Castro Nunes**, filho de João Francisco Leite Nunes e Teresa da Conceição Castro Nunes, nasceu em Campos, Rio de Janeiro, em 1882. Estudou na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Distrito Federal, bacharelando-se em 1906.

Castro Nunes teve muitas ocupações ao longo de sua vida. Foi professor de Física e regente de Matemática Elementar no Liceu Literário Português antes de se bacharelar. Na imprensa, foi redator e cronista judiciário do *Correio da Manhã* de 1906 a 1910, além de redator de *A Noite* de 1912 a 1915. Fiscal de Ensino de 1909 a 1911, seria Procurador de Niterói de 1915 a 1931 e Diretor da Caixa Econômica Federal no Rio de Janeiro, tendo chegado à vice-presidência da instituição em 1927<sup>206</sup>. Foi, também, membro do Conselho Penitenciário do Rio de Janeiro.

Ao longo da Primeira República, já publicaria obras importantes acerca da Constituição e do federalismo brasileiro: *Do Estado Federado e Sua Organização Municipal* (1920), *As Constituições Estaduais do Brasil Comentadas e Comparadas entre si e com a Constituição Federal* (1922) e *A Jornada Revisionista* (1924).

No Governo Provisório, foi nomeado juiz federal substituto no Estado do Rio de Janeiro, ocupando o cargo de 1931 a 1934. Participou também da Subcomissão Legislativa do Código de Águas, diploma de central relevo na implementação, entre nós, do Estado interventor<sup>207</sup>. Em 1932, foi nomeado à Comissão Constitucional.

Após os trabalhos da Comissão do Itamaraty, seria nomeado juiz federal da 2ª Vara do Distrito Federal (1934), exercendo o cargo até 1937; a partir deste ano e até 1938, seria juiz da 2ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública no Distrito Federal. Tendo boas relações com Getúlio Vargas, inclusive no Estado Novo, tornou-se ministro do Tribunal de Contas da União

---

205 Cujá presença nem sempre é mencionada pela literatura que trata da Comissão.

206 As fontes consultadas divergem. A ocupação acima é listada e, CPDOC, 2001, enquanto BRASIL, 2008, p.79 lista “Membro do Conselho Administrativo da Caixa Econômica Federal e seu Presidente (1930)”

207 Foi nomeado, com Alfredo Valladão e Ignácio Veríssimo de Mello, pelo Decreto nº 19.684.

(1938-1940), e ministro do Supremo Tribunal Federal (1940-1949)<sup>208</sup>.

Castro Nunes era ligado ao Governo Provisório, tendo sido nomeado para cargos importantes. Na Comissão, apresentaria tendências centralizadoras (ACI-CN, p.774-5, 780), embora resguardando matéria aos estados (ACI-CN, p.774, 784, 801). Apresentaria também consciência sobre as rápidas transformações pelas quais o direito passava, defendendo, dentre outras medidas, a ampliação do poder de polícia (ACI-CN, p.708-10, 946).

**Francisco Solano Carneiro da Cunha**, filho de José Solano Carneiro da Cunha e de Maria Amélia Carneiro da Cunha, nasceu em Cabo, Pernambuco, em 1887. Estudou na Faculdade de Direito de Recife, tendo-se bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais em 1909.

Participou - ao lado de Pedro Lessa, Olavo Bilac e outros - da fundação da Liga de Defesa Nacional em 1916, organização nacionalista com laços com o positivismo e voltada à causa do serviço militar obrigatório. Opôs-se aos movimentos reivindicatórios do operariado. Em 1918, foi nomeado Diretor da Caixa Econômica Federal no Rio de Janeiro, tendo inclusive assumido a sua presidência interinamente. Eleger-se deputado federal por Pernambuco em 1924 e 1927.

Participou da Aliança Liberal e da Revolução de 30. No Governo Provisório, foi vice-presidente do Tribunal Especial, indicativo de alta proximidade ao regime. Ocupando posições-chave, foi interventor na Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro, presidente da comissão encarregada de inspecionar o Banco do Brasil e presidente do Instituto do Açúcar e do Alcool, além de tomar parte na Comissão do Itamaraty.

Após o encerramento dos trabalhos desta, eleger-se-ia à Constituinte, sendo o representante de Pernambuco na Comissão dos 26. Seria eleito presidente do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais (1934, 1935, 1936, 1940) e integraria a diretoria desse conselho em 1940<sup>209</sup>.

Solano da Cunha chegou à Comissão como representante de Pernambuco, estado de importante peso político. Nela, defenderia medidas centralizadoras (ACI-SC, p.790) preocupando-se com os direitos adquiridos (ACI-SC, p.793) e a elegibilidade de governantes (ACI-SC, p.800).

---

208 Essa biografia é amálgama de BRASIL, 2008, p.78-9; BRASIL, 2016c; CPDOC, 2001l.

209 Biografia baseada em CPDOC, 2001d.

**PARTE II – OS DEBATES NA COMISSÃO DO**  
**ITAMARATY**

Passaremos agora a analisar os debates ocorridos na Comissão do Itamaraty. A principal fonte a ser utilizada são as atas das sessões realizadas, compiladas em *Elaborando a Constituição Nacional*, de José Affonso de Azevedo. Usaremos também de outras fontes, como obras dos comissários sobre a Comissão ou temas nela debatidos, além de decretos do Governo Provisório, pois só também os considerando podemos tentar compreender o que estava sendo feito e em quais circunstâncias.

Na Comissão, os debates versaram sobre os mais variados assuntos relativos à Constituição Federal, indo além do tema desse trabalho, razão pela qual não temos a pretensão de tratar de tudo que envolva as discussões. Concentrar-nos-emos nos debates relativos ao federalismo e à atuação estatal no campo sócio-econômico, de modo que essa será a lente pela qual abordaremos as sessões realizadas.

Num primeiro capítulo, delinearemos o desenho federativo adotado pela Constituição, a fim de que o leitor possa compreender em que termos se deu o debate acerca da centralização; no seguinte, abordaremos a repartição de competências realizada pelo Anteprojeto, objetivando demonstrar como se deu a distribuição de funções entre a União e os estados; logo depois, demonstraremos mais de perto como se deu a relação entre federalismo e atuação estatal, com o intuito de esclarecer como esta contribuiu para centralizar aquele.

Antes de nos aprofundarmos nos debates, fazem-se oportunas algumas observações.

A primeira, importantíssima, versa sobre as compreensões dos comissários. Já vimos, ao analisar suas biografias, como eles tendiam, face ao regime da Constituição de 1891, a uma maior centralização, ainda que havendo nuances entre eles. Outro ponto, que não pode ser ignorado, diz respeito às prevenções que esses atores políticos tinham em relação à experiência pretérita.

A Primeira República era, em geral, vista desfavoravelmente, em que pese existissem aqueles que, sem necessariamente concordar com a dinâmica política do regime anterior, revelassem alguma estima pela Constituição de 1891 (ACI-PMF, p.11; ACI-AR, p.261). Aqueles tempos eram vistos com desconfiança, entendendo-se que os constituintes anteriores estariam tomados da “...doença do federalismo radical..” (ACI-AdR, p.534, grifo no original), vivendo a “superexcitação morbida de 1890-91” (ACI-AdR, p.25). O regime era visto como oligárquico (ACI-GM, p.157), dominado por governadores que no fundo faziam as bancadas estaduais (ACI-OA, ACI-JM, p.361) e determinavam como elas votariam após acertar com o Presidente da República (ACI-JM, p.75), sendo o predomínio dos estados um dos males da

política de então (ACI-OA, p.235). O apoio dos mandatários estaduais aos Presidentes da República permitira que estes realizassem intervenções federais quando quisessem, bastando um telefonema ou telegrama para que governos caíssem (ACI-JM, p.160).

Nesse contexto, ocorriam as mais variadas perseguições, pelos mais variados meios (ACI-JM, p.186, 379, 498, 587, 858), prevalecendo a impunidade (ACI-CM, p.262, 450-1; ACI-OA, p.377-8) e as fraudes à legislação em geral (ACI-CM, p.50, p.557; ACI-AdR, p.502-3, 613; ACI-JM, p.552, 808; ACI-GM, p.626; ACI-OA, p.701).

Os comissários entendiam que essa experiência era relevante (ACI-OA, p.235), devendo ser lembrada. A Comissão, por isso, deveria atuar considerando os erros do passado, procurando evitar sua repetição (ACI-JA, p.10-1; ACI-OV, p.34-5; ACI-GM, p.156-7, 950; ACI-AC, p.157; ACI-JM, p.160; ACI-OA, p.361; ACI-AMF, p.580; CAVALCANTI, 1933, p.44).

Desse modo, os comissários eram homens com profunda desconfiança da dinâmica política brasileira, pois conheciam de perto os descaminhos da Primeira República. Em suas intervenções, levaram em conta seus conhecimentos sobre as vicissitudes do regime anterior, almejando evitar a repetição dos abusos do passado.

Um segundo ponto a se levantar é que os debates ocorreram dentro da visão comum à época do que seria a civilização, pressupondo uma escala evolutiva na qual os diferentes povos se encontrariam em distintos estágios. Existiriam agrupamentos mais (ACI-AMF, p.315) ou menos (ACI-GM, p.850) civilizados, sendo o Brasil considerado um país civilizado (ACI-OA, p.381), mas situado atrás de outros (ACI-AMF, p.315). Nesse contexto, houve até quem entendesse, talvez sob inspiração das visões dualistas de Euclides da Cunha e dos nossos positivistas do século XIX, que haveria no país duas civilizações, uma no litoral e outra no interior, sendo esta mais precária (ACI-OA, p.73).

Havia na Comissão uma tal visão de civilização, bem como um otimismo tal quanto ao futuro do Brasil, que sua maioria chegou a rejeitar a inclusão, no rol dos direitos e das garantias individuais, da vedação a castigos corporais (ACI, p.382-4), por entender ser deprimente estabelecê-la numa Constituição (ACI-OA, p.382; ACI-AMF, p.384). Os castigos corporais não existiriam mais, servindo sua vedação constitucional apenas para lembrar a escravidão, sendo portanto desnecessária (ACI-OA, p.382).

Por último, cabe ressaltar a dimensão de publicidade dos debates realizados pela Comissão, pertencendo eles à esfera pública. A imprensa acompanhava as discussões,

possivelmente sem censura<sup>210</sup>, o que devia influenciar as atitudes dos membros do colegiado, cientes de que cada palavra dita poderia ser registrada e reproduzida.

O que era dito na Comissão por vezes causava reações, sendo posteriormente retomado. Oswaldo Aranha procurou, ante a mesma Comissão onde haviam sido proferidas suas primeiras palavras, desfazer um mal-entendido relativo a experiente político gaúcho (ACI-OA, p.315-6). Alegando defender-se contra uma “campanha tremenda” que mulheres lhe estariam fazendo por pensarem que o general tencionava destiná-las às trincheiras, Góes Monteiro esclareceu que não defendera essa medida em sessão do colegiado, mas sim outras formas de mobilização (ACI-GM, p.161).

As atas contêm outras demonstrações dessa pertença dos debates à esfera pública, como quando Afranio de Mello Franco, após a renúncia de Arthur Ribeiro, no meio de sessão da Comissão veio a apelar, “...de publico (...) para S. Excia. afim de que compareça aos trabalhos da Comissão, aos quaes deu tanto brilho e dedicação...” (ACI-AFM, p.456). O Presidente do colegiado também afirmou que Góes Monteiro “...tem sido um collaborador eficiente, como todo o paiz está observando” (ACI-AFM, p.609, grifo nosso).

Os próprios comissários por vezes acompanhavam como os debates eram registrados, chegando a algumas vezes a conferir as atas e a eventualmente pedir retificações (como em ACI-JM, p.117-8; ACI-TC, p.564).

Ainda sobre a importância pública das atas, não podemos deixar de registrar que houve, inclusive, manifestação acerca do papel que elas teriam no futuro, por parte do próprio presidente do colegiado, o qual afirmou que “...é necessario assentar os termos em que a comissão vai votar o assumpto, para que constem da acta e, seja, por consequencia, elemento para futuras interpretações.” Os juristas presentes percebiam, sem dúvida, que suas falas poderiam afetar a leitura, no foro e nas lutas políticas, dos futuros dispositivos constitucionais.

Dessa forma, os debates foram realizados sob a ideia de publicidade, estando os comissários conscientes disso. Por conseguinte, temos de lidar aqui com a hipótese de uma menor espontaneidade nas manifestações, que podem ter sido mais atenta e calculadamente elaboradas do que ocorreria em outras circunstâncias. Presente estava, bem ou mal, o risco das falas serem expostas e criticadas publicamente – o que recomendava fugir a argumentos difíceis de defender aberta e publicamente. Além disso, havia a pretensão de que o que fosse

---

210 Ao menos se acreditarmos na resposta do interventor federal Ary Parreiras ao Ministro da Justiça Antunes Maciel (PARREIRAS, 1932, p.1).

dito servisse de substrato a interpretações no futuro.

Vencidos esses pontos preliminares, passemos aos debates da Comissão do Itamaraty.

## **4 FEDERALISMO**

Nesse capítulo, abordaremos o desenho federal básico do Anteprojeto, com o intuito de preparar o leitor para compreender melhor os debates relativos à atuação estatal e à centralização federativa a ela vinculada. Para tanto, estudaremos o tema em duas seções, uma abrangendo mais diretamente conceitos e instituições concernentes ao federalismo, outra delineando como as concepções federativas do Anteprojeto repercutiram na separação de poderes.

Esse capítulo abrange assuntos diversos, mas não temos a pretensão de exaurir os debates ocorridos sobre cada tópico. Além de fugir ao escopo do trabalho, isso seria inviável nos seus restritos limites. Cada tema será abordado a partir dos aspectos relativos ao federalismo e, quando pertinente, à atuação estatal.

### **4.1 Concepções Básicas acerca do Federalismo**

Nessa seção, abordaremos os debates da Comissão acerca de concepções mais gerais sobre o federalismo. Num primeiro momento, abordaremos a compreensão dos comissários sobre temas-chave da forma federal de Estado, como soberania e autonomia, União e estados. A seguir, analisaremos brevemente os debates do colegiado sobre instituto-chave da forma federativa, a intervenção federal, de cujo uso dependeria a harmonia do sistema. Por último, abordaremos as ideias defendidas na Comissão sobre entidades federativas territorialmente internas aos estados, mormente os municípios.

#### 4.1.1 Conceito

Dentre os comissários havia o consenso de que a Constituição de 91 era exageradamente descentralizadora, devendo isso ser mudado na nova ordem – ainda que houvesse divergências quanto ao grau de alteração. Havia membros mais entusiasmados com a centralização, como João Mangabeira e Themistocles Cavalvanti, e outros que, reconhecendo sua necessidade, eram, como Antonio Carlos de Andrada e Arthur Ribeiro. Em geral a Comissão, portanto, inclinava-se para a centralização.

Até mesmo um membro mais conservador como Carlos Maximiliano partilhava dessa visão. Logo no início dos trabalhos, como relator-geral, submeteu uma proposta de divisão do documento e rascunhou alguns artigos, dentre os quais um rezava: “Art. 7º Só existe soberania em toda a Nação; os Estados são, simplesmente, autônomos” (ACI-CM,

p.17).

Tratava-se de incisiva afirmação de supremacia federal. Não só se pretendia exprimir na Constituição, com todas as letras, que o poder central era o único soberano. Ao mesmo tempo, fixava-se o caráter apenas autônomo - i. e., menor - dos poderes locais, ressaltando-se isso, ainda, mediante o advérbio “simplesmente”.

Embora não houvesse na época grande debate jurídico acerca da soberania da União e da autonomia dos estados, sendo esses pontos pacíficos nas teorias política e jurídica<sup>211</sup>, deve-se ressaltar o significado eminentemente político dessa afirmação. Considerando-se a experiência da Primeira República, época em que os poderes estaduais eram imensos e os federais, limitados, a colocação era uma afirmação de poder, a qual buscava dar a tônica do novo regime. Daí sua relevância política. E, apesar da forma notável da declaração, ela acabaria sendo aprovada sem grandes debates quanto ao cerne de seu conteúdo, a supremacia federal.

Quanto à redação do dispositivo, o maior debate que houve foi acerca de como denominar o poder central, sugerindo diferentes membros o emprego de diversos termos: Oliveira Vianna propôs “União”; Mello Franco, de “Nação”; Mangabeira, num primeiro momento, “União”; Melo Franco, num segundo momento, “Estado Federal”; Themistocles Cavalcanti, “Nação Brasileira”. Afranio de Mello Franco argumentou que, como diriam os juristas dos Estados Unidos, a União não passaria de um sistema de leis, sendo mera criação legal, enquanto que o território e o povo constituiriam a Nação. Mangabeira, por outro lado, entenderia que Nação era um território com um povo, não sendo propriamente um Estado – tanto que poderia haver distintas nações dentro de um estado, como na Bélgica. O que seria soberano seria a União Federal. Por fim, aprovou-se o artigo consoante nova sugestão do comissário baiano, “A União Federal é soberana; os Estados são autônomos”. (ACI, p. 38-9).

Nessa atmosfera pró-centralização, mesmo alguém mais cioso das competências estaduais como Mello Franco sugeria o acréscimo de dispositivo que proibisse aos estados símbolos próprios, obrigando-os a usar a bandeira, as armas e o escudo nacionais. O debate que se seguiu, curtíssimo, disse respeito à redação, não ao conteúdo, sendo a sugestão aceita sem resistências. Incorporou-se ainda proposta de Mangabeira, para que se acrescentasse o hino nacional entre os símbolos nacionais de uso obrigatório (ACI, p.60).

Chegou-se mesmo a sugerir que a Constituição discriminasse uma gradação

---

211 Devemos lembrar que o STF já afastara, havia décadas, a tese da soberania dual (BOECHAT RODRIGUES, 1991, p.94-8).

hierárquica das leis - Constituição Federal, leis federais, Constituições estaduais e leis estaduais - que teria sido defendida por José Hygino e Amaro Cavalcanti na Constituinte anterior (ACI-OV, p.36, 39). A maioria, todavia, rejeitou a proposta, por entendê-la desnecessária (ACI, p.39).

Digno de nota, no curto debate que se seguiu, é que Mangabeira, geralmente centralizador, votou contrariamente ao dispositivo, por entendê-lo desnecessário - isso seria princípio universal de direito, não devendo “...uma Constituição (...) ter disposições superfluas” (ACI-JM, p.39). O jurista baiano manteve seu voto mesmo após Oliveira Vianna informar que esse dispositivo figuraria na Constituição alemã<sup>212</sup>. Themistocles e Góes Monteiro, também centralizadores, reputaram-na desnecessária – este último por entender que bastam, para tanto, declarar-se a soberania da União Federal. Dos que votaram em sentido oposto, chamam a atenção Prudente de Moraes Filho, atento aos interesses estaduais em alguma medida, e Carlos Maximiliano, afirmando este que “...sendo uma verdade não há inconveniente em declarar-se”. (ACI-CM, p.39).

Fica clara, pois, a intenção dos comissários de realçar os poderes federais frente aos estaduais. Mas isso não significa que se usasse de toda e qualquer oportunidade para se afirmar o poder central: a Comissão, em vez de reproduzir a fórmula da Constituição de 91, “São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si” (art. 15), optou por “Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, são órgãos do Estado, limitados e entre si harmônicos e independentes”.

Alguns membros da Comissão, durante as sessões ou após elas, esclareceram melhor suas concepções relativas ao federalismo. Oliveira Vianna, por exemplo, não se colocava automaticamente contra a organização descentralizada que todo federalismo implicaria, mas não a podia aceitar na forma da Constituição de 91, uma vez que isso seria fechar os olhos aos inconvenientes por ela trazidos ao país (ACI-OV, p.34). Viana, inclusive, inverteu argumento tradicionalmente brandido a favor de uma maior descentralização, a grande extensão territorial brasileira. Para o jurista, a tarefa suprema de qualquer governo central seria, sobretudo em um país vasto como o nosso, reagir à desagregação decorrente da ação dispersiva dos fatores geográficos, com o fim de consolidar e preservar a unidade nacional, numa obra política de construção de nacionalidade (ACI-OV, p.34).

O Estado Federativo seria só um caso especial de descentralização; dessa forma, o

---

212 Referência ao artigo 13 da Constituição de Weimar, que albergava a declaração de que “*Reichsrecht bricht Landrecht*”, ainda existente na Constituição atual, no art. 31, sob a forma “*Bundesrecht bricht Landrecht*”

jurista fluminense não reconheceu qualquer direito privativo dos estados frente à União, apenas os que esta concedia àqueles para melhor gestão dos interesses locais. Nenhum estado poderia invocar sua autonomia para obstar um interesse geral ou nacional: “Nenhum Estado, como nenhum cidadão e nenhuma classe, tem direitos contra a colectividade nacional; não ha direitos contra a nação – e é a concordancia com o interesse desta que dá legitimidade ao interesse do Estado, da classe ou do cidadão” (ACI-OV, p.34-5).

Longe de ver a forma federal como dogma intocável, Vianna a descrevia como apenas “um caso especial de descentralização”, devendo-se modelar as estruturas políticas do Brasil dentro de um regime prudente de “desconcentração organizada”. Essa descentralização deveria se operar, sempre, dentro das conveniências dos interesses nacionais. Os poderes estaduais seriam apenas concessões da União, feitas para melhor gestão dos interesses locais – dos interesses locais considerados genericamente, não dos interesses locais particulares de cada uma das entidades estaduais. Indo mais longe, Oliveira Vianna afirmou que haveria inclusive estados que não mereceriam autonomia, por não terem condições financeiras de se manterem (ACI-OV, p.34-8).

As declarações de Góes Monteiro também nos dão uma ideia acerca das concepções do general sobre o federalismo. O militar era pela nacionalização de tudo, de forma geral, sendo favorável à concessão de todos os poderes à União (ACI-GM, p. 45, 61-2). Ele almejava a mais completa unidade política, moral, jurídica e social, de modo que o Estado brasileiro deveria ser organizado de modo “integral”, ainda que compatível com a autonomia dos Estados. Para tanto, o Estado brasileiro deveria ser “integral” e “corporativo”, sendo conservada a autonomia administrativa das partes federadas (ACI-GM, p.21, 38).

Escrevendo num momento posterior, em meio aos debates na Constituinte acerca do Anteprojeto da Comissão do Itamaraty, João Mangabeira também fez considerações sobre os elementos principais do federalismo. O jurista escrevia criticando constituintes que consideravam o problema simples e evidente, com isso ignorando a imensa controvérsia teórica a seu respeito. O comissário os considerava “veranistas do Direito”, que de repente passavam a lidar com tema de tal dificuldade sem a preparação e o estudo adequados. Para o baiano, a definição do Estado Federal e sua distinção em relação ao unitarismo de províncias descentralizadas ou autônomas seria um dos problemas mais complexos e controvertidos da Teoria do Estado, não havendo quem pudesse disputar o Nobel a quem o descobrisse (MANGABEIRA, 1934, p.31-3).

João Mangabeira analisou as definições de federalismo dos mais variados tratadistas do tema (Jellinek, Le Fur, Kelsen, Duguit, Hauriou), afirmando que o Anteprojeto era compatível com as definições desses juristas<sup>213</sup> (MANGABEIRA, 1934, p.22-3). Para o comissário,

Todo o equívoco dos que estão passando férias, nessa viagem de recreio pelo direito constitucional, e prolongam a excursão até o promontório enevoado da Theoria do Estado, é suporem que seja o rol mais ou menos extenso dos poderes conferidos à União, o que constitua a essência da federação e da autonomia estadual (MANGABEIRA, 1934, p.25)

Nem a autonomia dos estados nem o regime federativo dependeriam da qualidade ou da quantidade dos poderes concedidos às unidades federadas. A rigor, nenhuma federação do mundo resistiria a uma análise nesses termos – afinal, nada mais diferente entre si do que os Estados Unidos e a Alemanha imperial, embora ambos fossem considerados Estados federais. O único ponto que as diferentes federações no mundo teriam em comum seria uma *tendência ao acréscimo dos poderes da União ao longo do tempo* (MANGABEIRA p.26-7, grifo nosso).

O Anteprojeto, posto que centralizador, estaria respeitando a autonomia dos estados. Segundo o conceito de Laband – lembrava Mangabeira -, autonomia seria o poder que uma coletividade teria de organizar seu governo e fixar regras jurídicas, sem intervenção estranha, dentro de um círculo de competências previamente traçado pelo órgão soberano – e seria esse o caso dos estados brasileiros, na ordem constitucional que se avizinhava (MANGABEIRA, 1934, p.28).

Para Mangabeira, o que caracterizaria o Estado Federal seria a coexistência deste com estados autônomos dentro das raia fixadas pela Constituição Federal, bem como a impossibilidade de modificação das atribuições estaduais por simples lei ordinária, e sem prévia oitiva dos estados-membros (MANGABEIRA, 1934, p.61). Em outro momento, o comissário afirmou que todas as federações eram, consoante a definição cunhada nos Estados Unidos, uma “união indestrutível de estados indestrutíveis”. Para que os estados fossem indestrutíveis, bastaria que eles tivessem as características acima discriminadas; para que a União fosse indestrutível, por outro lado, seria necessário que ela se tornasse “um grande foco

---

213 Embora, a rigor, houvesse ideias diametralmente opostas entre algum desses autores de modo que Mangabeira claramente faltava com a verdade ao dizer que o Anteprojeto era compatível com todas aquelas concepções teóricas ao mesmo tempo. Fazendo usos estratégicos abusivos da doutrina estrangeira, Mangabeira distorceu abertamente Hans Kelsen, considerando a Constituição Federal como a ordem jurídica total que fixaria a competência da União e dos estados, cuja supremacia se encarnaria num órgão criado para defendê-la – o STF.

O austríaco, enquanto isso, atribuía tal papel ao *Gesamtstaat*, ao *Estado como um todo*, o qual também teria outros órgãos. Para um resumo da concepção kelseniana de Estado federal, ver HOCHHEIM, 2014, p. 87-99 e a bibliografia ali indicada).

de vida e de energia, centralizando e dirigindo todos os interesses nacionais, e mantendo, pela sua força gravitativa, atraídos, coesos, inseparáveis, os estados que se integram na unidade poderosa” (MANGABEIRA, 1934, p.27).

Mangabeira ainda apontou suas baterias para a ideia de soberania estadual, defendida por Campos Salles no início da República. Para o comissário, esse conceito não seria procedente, não tendo sido acolhida por nenhum vulto de renome, sendo explicável somente pelo pouco conhecimento que o político teria da matéria (MANGABEIRA, 1934, p.95).

Também Themistocles Cavalcanti exibiu mais claramente suas ideias acerca da estrutura do sistema federativo, descrevendo-o como “O problema fundamental de toda nossa política constitucional...” (CAVALCANTI, 1933, p.23). O jurista defendeu um Estado centralizado, no qual haveria algumas tendências descentralizadoras na esfera administrativa. As normas seriam fixadas em uma legislação tanto quanto possível uniforme, i. e., federal. Afinal, “A federação é um Estado só, é uma entidade política integral, de sorte que toda a descentralização deve ser realizada e a distribuição de competências feita, em benefício *commum*” (CAVALCANTI, 1933, p.27).

Para Cavalcanti, o governo federal deveria exercer seu poder sobre os governos locais independentemente de realização de intervenção federal. Para tanto bastaria organizar uma estrutura política e um sistema de restrições aos poderes locais tais que a influência federal se impusesse em todos os assuntos de interesse da Nação ou concernentes aos princípios fundamentais do regime, mesmo sem a substituição das autoridades estaduais (ACI-TC, p.46). Para o jovem jurista a Comissão do Itamaraty tenderia em geral a aumentar os poderes da União, restringindo a autonomia estadual – mas sem ferir o essencial ao regime federativo (ACI-TC, p.424-5).

Podemos concluir que os membros da Comissão criam na superioridade dos interesses da União sobre os dos estados, devendo a conveniência local ceder à conveniência federal. Isso é o que significaria, para eles, afirmar que a União seria soberana, enquanto os estados seriam autônomos. Os estados, por vezes, eram vistos como entidades existentes graças a concessões do poder central, sendo sua autonomia mais própria à execução da lei do que à sua criação. A lei, tanto quanto possível, deveria ser a mesma para todo o território nacional, para todos os brasileiros. Mesmo que nem todos os comissários tenham exprimido ideias nesse sentido, a prevalência desse entendimento fica clara no Anteprojeto, que refletia as ideias vencedoras na Comissão, centralizadoras na seara legislativa.

Despreocupados em conformar seu trabalho a conceitos pré-definidos, os membros da Comissão não se prenderam muito a formas apriorísticas de federalismo. Embora por vezes a questão surgisse - como na discussão do formato da justiça nacional, debatendo-se então se seria inerente à autonomia estadual a existência de um poder judiciário próprio – esse tipo de consideração foi marginal, quase inexistente ao longo das mais de cinquenta sessões do colegiado. Questão diferente era a preocupação, mais frequentemente expressa, no sentido de que os estados deveriam seguir detendo algum tipo substancial de poder. O raciocínio que lhe era subjacente, todavia, era político, não se apelando a teorias jurídicas acerca do federalismo.

Os comissários, portanto, pensavam não raro pragmaticamente, preocupando-se com os problemas concretos que eram suscitados em cada tópico, problemas muitas vezes revelados na experiência de quarenta anos da Primeira República. Eles não recorriam muito a definições abstratas, nem se deixavam por elas limitar. Sobre o trabalho da Comissão, afirmou Themistocles Cavalcanti

Na elaboração do ante-projecto não se fixou, por isso, de antemão o typo da federação. A medida que a competencia foi sendo distribuida pela União e pelos Estados, ia se formando a futura estrutura federal, sem a preocupação de adaptar a constituição a um molde de antemão fundido para nelle se plasmar a nova organização federal.

O systema federativo é, portanto, o que decorre da distribuição dessas atribuições (CAVALCANTI, 1933, p.27-8)

Alguns comissários discorreram sobre a flexibilidade que o federalismo teria. João Mangabeira defendeu na Comissão que

Não é verdade, como hoje tanto se affirmou que a unidade da magistratura seja incompativel com a federação. A federação não é o metro de inicio guardado no Museu de Londres, como padrão immutavel da decima millionesima parte do quarto do meridiano terrestre. Não. É uma fôrma de Estado, e por isto mesmo uma coisa viva, que se plasma, se transforma e se adapta ás condições variaveis da vida, de accordo com a época, as tradições, as latitudes, as condições economicas e as culturaes de cada nação a cujo progresso, a cuja segurança, ou a cuja facilidade se destina (ACI-JM, p.301)<sup>214</sup>.

Themistocles, no mesmo sentido, asseverou

---

214 O autor complementa seu ponto de vista em *Em Torno da Constituição*, ao se manifestar sobre a crítica de que o Anteprojeto aniquilaria o regime federativo: “Todavia, os que assim opinam descuidam-se de precisar os caracateristicos essenciaes ao Estado federal e que o distinguem do unitario. Parece considerarem que a federação tem uma fôrma definida, certa, invariavel, como o contorno de uma figura geometrica. Mas, ao contrario do que pensam, o regime federativo não se vasa num molde permanente. Como assignalei na sub-comissão, a Constituição Norte-Americana não é o metro de iridio conservado em Paris, como padrão da decima millionesima parte do quarto do meridiano terrestre. A federação é uma fôrma de Estado; um systema de composição de forças, interesses e objectivos, variavel no tempo e no espaço, e inherente e peculiar a cada povo. Plasma-se, por isso mesmo, de accôrdo com as necessidades e os sentimentos de cada Nação. O regime federativo dos Estados Unidos não é o do Canadá; nem este o da Austria” (MANGABEIRA, 1934, p.21).

Essa diferenciação tão grande de theorias se explica, no entretanto, de uma maneira simples: a formação da estrutura política de um Estado não pode ser obra de decalque; não se constroe com o espirito preconcebido, sobre um typo a priori imaginado, uma constituição política. Esta decorre das condições peculiares a cada povo.

A constituição é quem crea o typo de federação. Este somente depois pode ser integrado na doutrina constitucional como forma política.

Este processo, fóra dos moldes classicos, é o que modernamente se chama 'racionalização', porque tem como objectivo primario tornar possivel e 'racional' a existencia e o funcionamento do Estado, sem preconceitos e sem a obrigação de reproduzir o que foi realizado em outros paizes (CAVALCANTI, 1933, p.26-7).

Visões como essa sobre a flexibilidade do federalismo justificavam a postura pragmática da Comissão, preocupada com a solução de problemas da dinâmica política brasileira - quer velhos, tradicionais no país, quer novos, surgidos nos últimos tempos com as mudanças no mundo. Os comissários estavam mais voltados à modelagem de um novo país do que a formas preconcebidas<sup>215</sup>.

Da dinâmica dos trabalhos também é possível constatar que, de modo geral, a União era identificada com os interesses coletivos, ao passo que os estados o eram com os interesses individuais vistas como menos importantes e maculadas pelo egoísmo. Dentro desse quadro, a questão federativa e a questão social, por assim dizer, sobrepunham-se. Isso não chega a ser surpresa, uma vez que os quarenta anos do regime anterior haviam legado a ideia de que o predomínio dos estados na política nacional correspondia a certo marasmo estatal no lidar com a economia e sociedade<sup>216</sup>.

Além de expressar egoísmos bairristas, a vontade estadual era frequentemente identificada com a de um único homem, o governador, que tendia a capitanear a oligarquia local, direcionando as bancadas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Isso tudo fazia com que houvesse certa identificação, à época, entre o liberalismo da Constituição de 1891 e o estadualismo<sup>217</sup>. Quando as concepções políticas predominantes se alteraram, desejando-se imprimir uma nova direção ao país, parece ter mantido uma identificação no sentido oposto, entre atuação estatal e predomínio da União.

Essa é, a nosso ver, uma das chaves com que deve ser lida a centralização federativa brasileira no período: em oposição ao regime anterior, descentralizado e individualista, constrói-se o novo, centralizado e com preocupações sociais, identificando-se União com

---

215 Embora afirmações de apenas dois dos comissários não bastem para descrever as crenças de todo o colegiado, a própria dinâmica dos trabalhos, bem como seu resultado final (o Anteprojeto) parecem confirmar a linha aqui indicada, ao revelarem as posições majoritárias do grupo.

216 Importa-nos aqui mais a imagem do regime anterior do que o registro de suas ilhas de intervenções.

217 No mesmo sentido, analisando o contexto da Constituinte de 1890-91, LYNCH, 2014, p.258-259

interesse coletivo, conscientemente ou não, deliberadamente ou não.

Naturalmente isso não explica tudo, não sendo essa a única razão para que a atuação social e econômica se desse sobretudo a partir da União. Para os governantes federais era politicamente interessante armar a União desses novos poderes na maior extensão possível, a fim de que ela tivesse mais peso frente aos estados. Desse modo, mesmo quando fosse técnica e politicamente possível dotar os poderes locais de tarefas nessas áreas, havia certa tendência para a centralização, por questão de cálculo político.

Por outro lado, essas novas atuações requeriam conhecimentos técnicos e recursos humanos especializados, mais fáceis de se obter em todo território nacional por meio do governo federal do que pela atuação isolada de cada um dos estados. Notemos que muitos destes sequer tinham condições financeiras e pessoal suficiente para ousarem trilhar o caminho intervencionista – o Brasil era imenso e nem todos os estados eram ricos como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Para piorar, havia a condição do próprio Brasil de país periférico, atrasado, com altas taxas de analfabetismo e poucos centros de formação.

Acrescentemos que essas novas atuações técnicas estatais, muitas vezes, demandariam visão e conhecimento do todo, uma política unificada, o que só se poderia dar através da ação central, não através de medidas desconexas de duas dezenas de estados.

A despeito dessa plêiade de razões para a centralização, a identificação entre União e interesse coletivo desempenha também papel relevante, não podendo ser desconsiderada. Seres humanos não são autômatos que operam o tempo todo de forma distante e impessoal. Impressões pessoais, a repulsa, o enfado, o nojo, têm seu peso na forma de cada pessoa ver o mundo, de modo que o movimento de recusa à Primeira República (i. e., à sua alegada indiferença social e ao estadualismo) fez com que as ideias opostas (centralização e atuação estatal) passassem a se identificar ou a ser vistas de forma próxima. Não era à toa que se contrapunha a “República Velha” à “República Nova”: esta era vista como a *negação daquela e de suas vicissitudes* – ou ao menos se tinha essa esperança.

Desse binômio União-interesse coletivo, antípoda à identificação estados-interesses individuais, surgiam por vezes evidências nas discussões. Oliveira Vianna, por exemplo, chegou a expressamente associar essas ideias

Dahi a conclusão de que nenhum Estado é auctorizado a invocar os direitos da sua autonomia ou a defesa de um interesse local para obstar que um interesse de character geral ou nacional se possa realizar dentro do seu territorio. Nenhum Estado, como nenhum cidadão e nenhuma classe, tem direitos contra a collectividade nacional; não ha direitos contra a nação – e é a concordancia com o interesse desta

que dá legitimidade ao interesse do Estado, da classe ou do cidadão (ACI-OV, p.35)

**Themistocles Cavalcanti, com clareza solar, expressa o paralelismo entre essas ideias**

A federação, como existia entre nós, e o individualismo, foram os dois processos de desassociação que nos trouxe a Constituição de 1891. A primeira ia nos desagregando politicamente; o segundo creou este espirito de dissolução social que nos priva, até hoje, de qualquer sentimento colectivo, tão necessario á própria existencia da nação.

Impõe-se, por isso mesmo, uma tendencia para a unidade, mas de maneira que a subsistencia da forma federativa não se torne incompativel com a organização de um estado, integral em sua accepção mais generica, que seja a expressão da unidade nacional.

Por outro lado, a subordinação do interesse individual ao colectivo, impõe a inclusão no texto constitucional de principios que tornem, de ora em diante, obrigatorio o recinhecimento de deveres e direitos sociaes, tão prementes e necessarios quanto os individuaes.

D'ahi as directrizes constitucionaes agora traçadas no sentido da organização do Estado dentro da concepção politica moderna, representado, não somente pela unidade physico-geographica, mas ainda por uma consciência e um espirito colectivo, capazes de integrar o povo na ideia do Estado.

Esta concepção não é, em absoluto, incompativel, conforme adeante demonstramos, com a do Estado federado, que presuppõe, antes de tudo, a ideia de união e não de desassociação (CAVALCANTI, 1933, p.8-9).

**João Mangabeira também exprimiu-se abertamente acerca dessa concepção**

E no entanto é o retrocesso a esse passado abominavel, que pretendem todos os que, sob o pretexto de autonomia do Estado, não querem senão o restabelecimento das oligarchias estaduaes que a Constituição de 91 assegurava. Dahi o applauso á manutenção quasi sem modificações da Carta de 91, tão querida de todos os oligarchas, e a cuja revisão sempre e sempre, contra Ruy Barbosa, se oppuzeram; desse codigo individualista, e, por isso, tão amados por todos os inimigos, descobertos ou mascarados, das reivindicações do trabalho e dos direitos da pobreza (MANGABEIRA, 1934, p.19-20)

Eram favas contadas. Derredor da intervenção nos Estados e da Ordem Economia Social é que se reuniram, solidarios no combate, todos os verdadeiros reaccionarios – os adoradores do regulismo estadual e do capitalismo insaciavel (MANGABEIRA, 1934, p.32)

O ante-projecto procurava cautelosamente, e sem exaggeros, conciliar os direitos individuaes com os interesses collectivos, entre os quaes nenhum sobre-excede ao de defesa nacional. Buscava salvaguardar o futuro da Nação, fornecer-lhe amplos recursos, para os novos serviços sociaes, sem, comtudo, chegar ao ponto extremo de sacrificar o patrimonio individual no que elle possa ter de respeitavel (MANGABEIRA, 1934, p.197)

**José Americo, secundando Mangabeira, também assim se manifestou**

O sr. João Mangabeira salienta que todas as constituições modernas têm como orientação acabar com as desigualdades sociaes. Se a constituição brasileira não marchar na mesma direcção, deixará de ser revolucionaria para se tornar reacionaria.

O sr. José Americo manifesta-se no mesmo sentido (ACI, p.20)

Como pode-se constatar, diferentes comissários associavam mais ou menos explicitamente a União aos interesses coletivos. A Comissão parece ter labutado com esse pressuposto, como sugerem as seguintes características de sua obra: (1) a atuação nas áreas social e econômica se daria sobretudo a partir da União; (2) A Constituição iria, pelo Anteprojeto, definir muitos assuntos dessas áreas, regulando-os diretamente, sem dar margem a que os estados decidissem a esse respeito.

“Interesse coletivo”, é claro, é termo amplo, abrindo espaço a nuances, as quais por vezes eram refletidas na Comissão. Themistocles Cavalcanti e Oliveira Vianna, por exemplo, emprestavam-lhe cores tendentes ao autoritarismo e ao esmagamento do indivíduo pelo coletivo ou pelo que poderia ser visto como seu representante, a máquina estatal. João Mangabeira, por outro lado, seguiu linha distinta, embora não visse grandes problemas em limitar direitos ligados à propriedade em nome do que seria, do seu ponto de vista, uma melhor convivência comum, preocupou-se constantemente com o indivíduo e com as opressões que ele poderia vir a sofrer a partir dos mais diferentes pontos da sociedade, procurando resguardá-lo de seu esmagamento.

Ainda sobre o conceito de federalismo dos membros da Comissão do Itamaraty, cabe pontuar discussões havidas sobre os limites ao poder constituinte federal frente aos estados. Debateu-se, também, se estados teriam ou não matérias de seu exclusivo domínio, de regulamentação vedada à União<sup>218</sup>.

Carlos Maximiliano havia proposto o artigo seguinte: “Nenhuma lei póde atribuir mais direitos aos filhos de um Estado que aos de outros”. No debate que se seguiu, João Mangabeira e Prudente de Moraes estranharam a disposição, por a entenderem incluída no princípio da igualdade de todos perante a lei. Afranio de Mello Franco, então, lembrou que a maioria das constituições estaduais proibia a eleição dos que não fossem “filhos do proprio Estado”. Maximiliano invocou, a seguir, o exemplo do Rio Grande do Sul que mantivera essa restrição mesmo após a Reforma de 26, que proibira aos estados fazer distinções entre brasileiros. Mangabeira, por sua vez, alegou que a capacidade para ser eleitor e ser elegível pertencia aos princípios constitucionais da União, não podendo os estados modificar a capacidade de ninguém para ser eleitor ou elegível, devendo a Constituição Federal então

---

218 Somos aqui mais restritivos quanto à noção de limites ao poder constituinte: trataremos do que parece ter sido levantado na Comissão como limite jurídico, como algo sobre o que a União não poderia legislar de modo algum, por falecer-lhe esse poder. Não abordaremos aqui discussões que, ao que tudo indicam, mais diziam respeito à conveniência política da medida do que sua possibilidade jurídica, como quando se afirmou que não se poderiam transferir as terras devolutas, havia quarenta anos no domínio estadual, à União (ACI-CN, p.774).

declarar isso claramente. Carlos Maximiliano então discordou, por julgar que “...a Constituição do Estado tem o direito de estabelecer algumas condições para o cidadão ser seu presidente, e a União não o pode proibir” (ACI-CM, p.39-40).

O debate não prosseguiu, ocorrendo logo a votação<sup>219</sup>. O dispositivo foi aceito<sup>220</sup>, com redação sugerida por Mello Franco (ACI, p.40-1), de modo que não se acolheu aqui essa suposta prerrogativa dos estados.

Outra discussão tratou do serviço religioso nas Forças Armadas, se ele seria permitido ou não<sup>221</sup>. O relator da matéria, Oswaldo Aranha, o admitia, propondo o seguinte dispositivo: “Sempre que a necessidade do serviço religioso se faça sentir nas expedições militares, nas classes armadas, nos hospitaes, nas penitenciarias ou outros estabelecimentos publicos, é permittida a celebração de actos cultuaes, afastado, porém, qualquer constrangimento ou coacção” (ACI-OA, p.687).

A discussão desenvolvia-se sobre o Exército e a Marinha, mas a certa altura o relator afirmou que, “na technica brasileira”, forças armadas seriam só essas duas armas, não aceitando elas a ideia de que se considerassem classes armadas as corporações policiais. “Além disso, as policias são dos Estados, não se póde legislar para ellas, porque os Estados têm autonomia”. Mello Franco discordou, entendendo que, figurando na Constituição, seria o princípio obrigatório aos estados, ao que Aranha replicou que a Assembleia Nacional, ao resolver sobre a organização das polícias estaduais, deveria agir dentro de suas atribuições (ACI, p.691).

A discussão desse assunto específico não se desenvolveu sobre as forças estaduais. Na votação, decidiu-se primeiro o acréscimo, ao final, da expressão “sem onus para os cofres publicos”. Logo em seguida, votou-se pela supressão do artigo ou pela sua fusão ao antecedente<sup>222</sup>, ao que Aranha se opôs, para evitar que surgissem interpretações contrárias à

---

219 Carlos Maximiliano chegou a argumentar que a União não teria poderes para proibir que estados criassem regras próprias para a elegibilidade de seus postos políticos - embora, curiosamente, entendesse que, por ser direito eleitoral competência federal, não poderiam os estados criar condições para a “capacidade para ser eleitor ou elegível”. (ACI-CM, p. 40-1, 43)

posteriormente, também tentasse interditar-lhes, via Constituição Federal, o critério do pertencimento ao próprio estado-membro como regra própria).

220 Notável é o posicionamento de José Americo: “O sr. José Americo vota contra, porque parece até uma idéa absurda, que se possa dar mais direito a um brasileiro do que a outro. O dispositivo ficaria bem na organização dos Estados” (ACI-JA). O paraibano era contra a diferenciação entre brasileiros, mas votou contra o dispositivo, por considerá-lo “absurdo”.

221 Questão também suscitada pelo almirante Hugo de Roure Mariz, irmão de Agenor de Roure, o qual enviou representação à Comissão (ACI, p. 686)

222 Aprovado com a redação “Não se póde recusar, aos que pertencem ás classes armadas, o tempo necessario á satisfação de seus deveres religiosos, toda vez que não collida com o serviço publico” (ACI, p.687)

permissão de serviços religiosos nos casos discriminados, sendo essa uma das razões do artigo. Por fim, aprovou-se a emenda supressiva do artigo em questão, proposta por Agenor de Roure (ACI, p.690-1).

Ao menos aqui, temos a impressão de que a ideia de existência de direitos próprios, inerentes aos estados, não teria tido muito peso na Comissão. Ela chegou até a ser levantada, mas sem ser muito desenvolvida ou defendida, sendo logo posta de lado.

Dessa seção, podemos depreender que a concepção de federalismo adotada pela Comissão era flexível, aberta a variações em relação a modelos anteriores. A repartição das competências foi feita caso a caso, a partir da análise das questões postas pela realidade e pela história brasileiras. Para os comissários, a União era soberana e detentora de todo o poder, em contraste aos estados, que deveriam respeitar as determinações constitucionais, não tendo incontornáveis direitos próprios. Ficou latente no trabalho da Comissão certa identificação entre interesses coletivos e União. Em contrapartida, os estados representariam muitas vezes os interesses individuais, refletindo o egoísmo que devia ceder diante do bem comum.

De posse desse conceito geral dos comissários sobre o federalismo, podemos abordar o próximo assunto considerando central até então: a intervenção federal.

#### 4.1.2 Intervenção Federal

O tema era da mais alta gravidade na Comissão (ACI-AMF, p.41; ACI-CM, p.59), sobretudo frente aos abusos verificados no regime anterior, cuja lembrança transparecia nas discussões do tema (ACI-TC, p.46; ACI-CM, p.51-2; ACI-GM, p.51-2; ACI-JM, p.52). Trataremos rapidamente do modelo de intervenção federal adotado, enfocando apenas seus principais pontos.

Antes de mais nada, cabe lembrar o regime anterior. Inicialmente, a Constituição de 1891 continha um artigo sucinto a respeito do tema<sup>223</sup>. Diferentes propostas de regulamentação do artigo jamais vingaram, uma vez que essa ausência de regulamentação permitia, com a calibragem do Catete, certa margem de manobra essencial à estabilização via *Política dos Governadores*. Não por acaso, os proponentes da regulamentação da medida eram liberais como Ruy Barbosa, descontentes com a dinâmica do regime e que almejavam

---

223 “Art 6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: 1º ) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;

2º ) para manter a forma republicana federativa;

3º ) para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos;

4º ) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.”

usar da intervenção regulamentada como garantia de eventual alternância no governo estadual (LYNCH, 2014, p.92-4, 139-41).

A *Política dos Governadores*, todavia, não garantia a total inexistência de intervenções federais; pelo contrário, fomentava sua deflagração esporádica. Como o Presidente da República tendia a gozar do apoio incondicional do Congresso Nacional, ele podia lançar mão das medidas de força que julgasse convenientes contra situações estaduais que se tornassem muito incômodas à situação federal. Poderia até haver reação da bancada do estado atingido pela medida, mas ela seria ineficaz, engolida pelas demais bancadas que apoiavam a medida, dando ao Chefe do Executivo federal folgada maioria<sup>224</sup>. Desse modo, a prática política eliminou o freio ao Presidente da República projetado pela Constituição Federal - o Congresso Nacional, o qual tinha o papel de responsabilizá-lo pelos seus abusos<sup>225</sup>.

A intervenção federal era usada de forma relativamente frequente na Primeira República - provocando insatisfação das oligarquias afetadas e intensos debates doutrinários. Não por acaso, na reforma de 1926 deu-se nova redação ao artigo 6º, o qual passou a ser mais extenso e detalhado, a fim de lidar com problemas que a prática demonstrara<sup>226</sup>.

---

224 A dinâmica política operava de modo similar em relação ao estado de sítio: o apoio das bancadas permitiria sua fácil decretação pelo presidente.

225 Além de deter a capacidade de condenar o presidente por crime de responsabilidade, o Congresso passou, na prática política, a disputar o poder de aprovação de intervenções realizadas pelo chefe do Executivo (GALVÃO, 2013, p.28-9). De qualquer forma, esse possível freio não cumpriu bem seu papel, sendo ainda frequentes as intervenções federais.

226 “Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo:

I - para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;

II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes principios constitucionaes:

a) a forma republicana;

b) o regime representativo;

c) o governo presidencial;

d) a independência e harmonia dos Poderes;

e) a temporariedade das funções electivas e a responsabilidade dos funcionários;

f) a autonomia dos municípios;

g) a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição;

h) um regimen eleitoral que permita a representação das minorias;

i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irreductibilidade dos seus vencimentos;

j) os direitos políticos e individuaes assegurados pela Constituição;

k) a não reeleição dos Presidentes e Governadores;

l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretal-a;

III - para garantir o livre exercicio de qualquer dos poderes públicos estaduaes, por solicitação de seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existencia dos mesmos, pôr termo á guerra civil;

IV - para assegurar a execução das leis e sentenças federaes e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autonoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dous annos.

§ 1º Cabe, privativamente, ao Congresso Nacional decretar a intervenção nos Estados para assegurar o respeito aos principios constitucionaes da União (nº II); para decidir da legitimidade de poderes, em caso de duplicata (nº III), e para reorganizar as finanças do Estado insolvente (nº IV)

§ 2º Compete, privativamente, ao Presidente da República intervir nos Estados, quando o Congresso

Esse é o pano de fundo do trabalho da Comissão no tema. Themistocles Cavalcanti, talvez exprimindo a visão dominante do assunto, afirmou que a intervenção federal era usada mais como arma política do que como processo de reintegração dos estados à normalidade (CAVALCANTI, 1933, p. 32-3). O relator-geral, Carlos Maximiliano, foi quem elaborou a proposta a respeito do tema. O gaúcho baseou-se na Reforma de 26; nos dizeres de Prudente de Moraes Filho, “melhorou conservando” (ACI-PMF, p. 52).

Tentando garantir eleições livres com mecanismos como o voto secreto, a Comissão esperava que a representação popular fosse do povo, não do governador – dessa forma eliminando importante peça da *política dos governadores*. Tal orientação, supunha-se, teria reflexos na questão das intervenções federais, pois o Congresso não seria mais constituído por bancadas servis que as apoiariam por força de acordos entre o Presidente e os governadores.

Os membros do colegiado, em outro nível, eliminaram as Comissões de Verificações de Poderes, responsáveis pelas “degolas” de parlamentares opositores eventualmente eleitos. Só o fato de não ser o Congresso a decidir quem fora eleito ou não já foi uma importante forma de desmonte da *política dos governadores*. A fiscalização da legitimidade dos eleitos foi transferida a tribunais, a toda uma justiça especializada na matéria, o que, em tese, levaria a pelo menos uma politização menor desse tipo de análise. Essas medidas possibilitariam a eleição de parlamentares mais independentes frente aos governos estaduais, dificultando a formação de bancadas que, por acordos entre presidente e governadores, aprovassem com facilidade intervenções federais. Foi sem debate aprovada na Comissão, aliás, a proposta de que caberia à Justiça Eleitoral<sup>227</sup> decidir sobre os resultados nos casos de “duplicata” (ACI, p.56).

A Comissão também adotou disposição que vedava ao Congresso delegar ao Presidente suas funções privativas em matéria de intervenção federal. João Mangabeira estranhou a proposta, por assim parecer que nos demais casos a delegação seria possível. O relator, Carlos Maximiliano, respondeu que “...previu a hypothese, devido ao abuso do Poder Legislativo delegar ao Executivo a faculdade de intervir nos Estados”. Feito esse esclarecimento, não houve mais debate sobre o dispositivo, sendo ele aprovado unanimemente

---

decretar a intervenção (§1º); quando o Supremo Tribunal a requisitar (§ 3º); quando qualquer dos Poderes Públicos estaduais a solicitar (nº III); e, independentemente de provocação, nos demais casos compreendidos neste artigo.

§ 3º Compete, privativamente, ao Supremo Tribunal Federal requisitar do Poder Executivo a intervenção nos Estados, a fim de assegurar a execução das sentenças federais (nº IV).”

227 Abordaremos a justiça e a legislação eleitorais na Comissão de forma um pouco mais detida na subseção “4.2.2 Judiciário”

com a nova redação sugerida por Mangabeira, cujas alterações não atingiam o conteúdo da disposição (ACI, p.57-8).

A Comissão quis, pois, reformular o Congresso, dando-lhe melhores condições para resistir a tentativas de intervenção federal por parte do Presidente da República. Numa primeira frente, aprovou medidas que ensejavam a eleição de parlamentares mais independentes, como voto secreto e atuação de uma justiça especializada nas questões relativas a eleições, o que eram fortes golpes contra a *política dos governadores*. Numa segunda frente, proibiu delegações da Assembleia Nacional na matéria, impedindo-a de dar “cheque em branco” ao presidente da República, fazendo com que os parlamentares expusessem suas posições nos casos concretos e arcassem com os ônus políticos de suas escolhas. Todas essas medidas dificultavam a decretação de intervenções federais, a fim de que o Legislativo passasse a atuar como um freio eficaz.

No desenho institucional projetado pela Comissão, havia ainda outra peça que deveria servir de freio ao chefe do Executivo: o Conselho Supremo.<sup>228</sup> Os debates acerca da intervenção federal se realizaram logo nas primeiras sessões da Comissão, quando não se tinha ainda uma ideia clara do que seria o Conselho nem como seria composto, apenas se sabia vagamente que seria mais um limite ao presidente da República. Os trabalhos da Comissão, aliás, a maior parte do tempo ocorreram sob essa indefinição, vindo a instituição a ser discutida em detalhe apenas nas últimas reuniões. Acerca do Conselho e da intervenção, os debates foram, pois, limitados.

O projeto de Carlos Maximiliano já previa a necessidade de aquiescência prévia do Conselho Supremo, ali denominado “Conselho Nacional”, para a decretação de intervenção em estado. Não houve grande debate acerca desse requisito (ACI, p.58), o que por si só mostra como o tema era pacífico no seio do colegiado. Os comissários tinham em mente as experiências do regime anterior e visavam a evitar sua repetição, razão pela qual erigiram mais esse freio. Exemplo disso está no debate acerca da guerra civil como ensejadora de intervenção federal, quando Maximiliano explicou que ela se daria sem necessidade de provocação por parte do governo estadual, bastando a caracterização de guerra civil, mas que “...como houve interpretações tendenciosas [acerca da existência de conflito bélico], determinou adiante que o Conselho Supremo fosse o juiz da medida” (ACI-CM, p.50).

Prudente de Moraes Filho propôs o quorum de dois terços para que o Conselho

---

228 Faremos aqui uma breve análise das funções da instituição na intervenção federal, passando a analisá-la com mais detenção na subseção “4.2.4 Conselho Supremo”.

aprovasse intervenção, pois “quer dificultar a intervenção” (ACI-PMF, p.58). Frente à resistência de João Mangabeira e de Carlos Maximiliano, por considerarem a quantia por demais elevada, o paulista cedeu, declarando que “...a intervenção e o estado sitio foram sempre suas maiores preocupações na vida política. Aceita a maioria absoluta” (ACI-PMF, p.58).

O Conselho Supremo, portanto, surgiu como forma de contenção do Presidente da República, no âmbito da intervenção federal. Mais um freio que a Comissão adotou para o Chefe do Executivo.

Reproduzindo a Constituição anterior após a Reforma de 26 e prestigiando a interpretação dominante ao longo da Primeira República, condicionou-se a requisição judicial a intervenção federal para assegurar execução de sentenças. A diferença, agora, era que havia divisão dessa função: enquanto para a maior parte das matérias continuava a ser necessária a requisição do STF, criou-se um caso novo, o descumprimento de decisões da Justiça Eleitoral, estando para tal requisição habilitado apenas o TSE. Mais freios para o Presidente, ainda que se tratasse de repetição de disposições e interpretações anteriores.

A Comissão também reconheceu a função de interventor federal, a qual não era expressamente prevista na Constituição de 91, sendo justificada com base em ilações<sup>229</sup>. Themistocles Cavalcanti ofereceu emenda que aludia à figura do interventor federal, regulando um pouco seu papel, bem como a responsabilidade da União pelos seus atos. Quanto aos efeitos da ação do interventor, Arthur Ribeiro quis dar ao estado a responsabilidade pelos atos de gestão ordinária. Atento a discussões ocorridas no STF, parecia-lhe perigoso responsabilizar a União por todos os atos do interventor. Cavalcanti, por sua vez, disse que os abusos das interventorias eram enormes, visando com sua emenda tratar apenas dos atos ilícitos. Afirmou também que buscava apenas uniformizar pontos discutidos (ACI, p.58-9).

A proposta de regulação da figura do interventor federal foi criticada na Comissão por ser extensa, vindo Mangabeira a propor que o tema fosse remetido a uma lei orgânica. Carlos Maximiliano afirmou que a intervenção era um caso gravíssimo e que não se poderiam prever todas as circunstâncias do momento, sendo melhor não comprimir tudo imprudentemente num dispositivo. Ademais, a Constituição não deveria ter definições como

---

229 A figura do interventor, comissário do chefe do Executivo federal, foi criada ao longo da Primeira República com base em interpretações do texto constitucional, como a de que, se a Constituição concedia ao presidente o fim da intervenção, também lhe conferia os meios para tanto necessários. Função polêmica, no início os presidentes eram cautelosos quanto à nomeação de interventores (GALVÃO, 2012, p.29-32).

as propostas, “...porque a Constituição não deve ser um regulamento” (ACI-CM, p.59).

Afranio de Mello Franco, por sua vez, defendeu a proposta de lei orgânica sobre a intervenção, pois seria vantajoso consignar-se princípios fundamentais fora da pressão dos casos concretos, os quais, por vezes, inspirariam sentimentos de injustiça e paixões políticas. Mas defendeu que se determinasse que essa lei orgânica fosse votada pelo Congresso em sua primeira sessão ordinária (ACI-AMF, p.59).

No fim, foi adotada a proposta de Mangabeira. Esta reconhecia a figura do interventor, mas era mais sucinta<sup>230</sup> (ACI, p.59).

Esse foi o conjunto de freios ao presidente da República criado pela Comissão, a fim de se evitarem abusos com a intervenção federal, resguardando-se os estados. Themistocles, defendendo o Anteprojeto, indicou o motivo dessa orientação do colegiado

“É muito mais lógico construir um regimen com tendencias centralizadoras e assegurar aos Estados maiores garantias á sua autonomia, do que ampliar esta, dentro de tendencias francamente descentralizadoras e no entretanto tornar as autonomias locais vulneraveis a qualquer acção mais violenta do poder central” (CAVALCANTI, 1933, p.36-7).

Como vemos, a autonomia estadual no fundo seria mais resguarda, ao mesmo tempo em que encolhiam seus domínios. Aumentava o controle sobre as intervenções federais no momento em que se reduziam competências estaduais.

Foram aprovados vários casos de intervenção, chegando-se mesmo a ampliar o rol da Constituição anterior. Dessas hipóteses, destacamos algumas.

A proposta de Maximiliano, baseada na Constituição reformada, dispôs sobre a intervenção para pôr termo a guerra civil, independente de solicitação, mas devendo ser respeitada a existência das autoridades do estado. No debate acerca do dispositivo, Góes Monteiro, frequentemente centralizador, defendeu que os comandantes militares fossem automaticamente obrigados a atender o governo estadual toda vez que ele pedisse tropa federal, desde que não houvesse impedimento maior. O general fez essa proposta evocando a prática da Primeira República de o governo federal não atender a pedidos de apoio, se ele proviesse de situações estaduais que lhe fizessem oposição, protelando até que enfim o governo estadual se rendesse e pedisse a intervenção. Monteiro citou mesmo o caso recente da Paraíba (ACI-GM, p.52).

Mangabeira se contrapôs a Góes, afirmando que esse era o poder que faltava para

---

230 “A Assembléa Nacional votará uma lei organica regulando a nomeação, as funcções, os deveres e a responsabilidade do interventor” (ACI-JM, p.59).

que os governos estaduais esmagassem de vez as populações. Seria perigosíssima essa nova forma de requisição proposta. Ademais, evocou exemplo do passado, quando o governador teria sido, ele próprio, o responsável pelas desordens no estado. Mangabeira entendia que o governo federal deveria ter “o arbitrio” de conceder ou não essa força. Seria perigosíssimo de outra forma (ACI-JM, p.52).

Góes Monteiro ainda lembrou o caso da guerra civil no Rio Grande do Sul, em que a força federal permanecera impassível. Maximiliano contra-argumentou que isso se havia dado antes da Reforma de 26, não se necessitando desde então requisição do governo estadual para que o governo federal pudesse intervir. A proposta do militar, por fim, não foi sequer votada, sendo portanto rejeitada (ACI, p.52-3).

Proposta de relevo foi a de João Mangabeira sobre intervenção em estados que não destinassem percentagem mínima de sua renda à educação e à saúde<sup>231</sup>. O jurista baiano sugeriu a intervenção quando não se aplicassem pelo menos 15% da renda dos estados e municípios na instrução primária e outros 15% na saúde pública. Mello Franco, em seguida, apresentou carta de Miguel Couto no qual se sugeria destinação mínima dos orçamentos nacional, estaduais e municipais em temas como esse.

Houve debate considerável na Comissão. Carlos Maximiliano argumentou que, como se tratava de experiência, o quantum mínimo deveria ser baixo. João Mangabeira se declarou extremista, dizendo que, mesmo deixando de pagar dívidas internas e externas, o estado deveria prover à saúde e à instrução de seus habitantes, não deixando a população morrer miseravelmente à míngua. Mello Franco num momento entendeu a emenda aceitável, mas sustentou que o *quantum* deveria ser decidido com cuidado. Mudou de ideia depois, defendendo a fixação do piso em lei. Afirmou que se havia dois graves problemas a considerar, instrução e saúde de um lado, crédito internacional do país do outro.

Arthur Ribeiro e Agenor de Roure votaram pelo princípio, mas seguiram a proposta do presidente de fixação do “quantum” em lei. Themistocles Cavalcanti lembrou que o Código dos Interventores já continha medida a respeito<sup>232</sup>. Ao final, após alguns ajustes, Mangabeira diminuiu o mínimo para 10% para a saúde e 10% para a educação, havendo

---

231 A assim chamada intervenção estatal começava a encontrar, portanto, a velha intervenção federal.

232 Decreto 20.348, de vinte e nove de agosto de 1931: “Art. 13. A administração dos Estados e dos municípios obedecerá aos seguintes preceitos, mantida a legislação em vigor, que os não contrariar: [...] VI, os Estados devem empregar, no mínimo, 40 % de sua renda na instrução primária. A criação de outras Secretarias obedecerá às seguintes proporções: duas, para os Estados de renda compreendida entre 10 e 20.000:000\$0; três, para os de renda compreendida entre 20 e 50.000:000\$0; quatro para os de renda compreendida entre 50 e 100.000:000\$0; cinco para os de renda superior a 100.000:000\$0”.

empate<sup>233</sup>. Dado o impasse, houve o deslocamento da questão para posterior definição, vindo a proposta a ser então aprovada (ACI, p. 53-6).

Outro tema relevante ligado à intervenção federal foi a aprovação da medida<sup>234</sup> para que se assegurassem os princípios constitucionais dos “direitos políticos, individuais e sociais, garantidos pela Constituição Federal”. Como Maximiliano esclareceu, a disposição já constava da Constituição anterior, com a diferença de que foram agora acrescentados os direitos sociais (ACI, p.51).

A proposta de Maximiliano, baseada na Constituição reformada, previa diferentes hipóteses de intervenção federal relacionadas ao Judiciário. A discussão delas se deu de forma incompleta e claudicante, uma vez que àquela altura não se decidira ainda sobre a unidade ou dualidade da Justiça. Arthur Ribeiro inclusive se mostrou cioso disso, pressionando para o adiamento dessas votações.

Acerca da intervenção para cumprimento das garantias da magistratura (inamovibilidade, irredutibilidade e vitaliciedade dos juízes togados), a discussão deu-se de maneira incerta (ACI, p.44-5), sendo a matéria enfim aprovada condicionalmente<sup>235</sup> (ACI, p.51). Sobre a intervenção por falta de pagamento dos vencimentos de qualquer juiz, por mais de três meses de um exercício financeiro, houve empate, ficando a questão para ser decidida depois<sup>236</sup> (ACI, p.53). A respeito da intervenção federal para execução de leis e sentenças, Maximiliano originalmente propôs a expressão “leis e sentenças nacionais”, esclarecendo que o fez com o intuito de abranger todos os tipos de leis e sentenças, não só as federais. Houve alguma resistência a respeito, propondo então Mello Franco a expressão “leis e sentenças da União”, o que foi aprovado pelo colegiado (ACI, p.53)<sup>237</sup>.

Por último, cabe apontar ainda um caso de suspensão de autonomia estadual não discriminado como intervenção federal, mas que na prática teria efeitos semelhantes: o de estados que, por insuficiência de renda, não conseguissem atender de maneira efetiva às necessidades ordinárias de sua administração e governo. Nesse caso, a União supriria

---

233 Infelizmente as atas não precisam os votos dos comissários. Não se pode depreender com segurança, por exemplo, as posições de Góes Monteiro e de Prudente de Moraes Filho, presentes à discussão. Antunes Maciel encontrava-se lá, mas fiel à sua decisão de não tomar parte nos sufrágios, não deve ter tomado sua posição, tendo mal se manifestado a respeito.

234 Aparentemente de forma unânime, uma vez que não houve debates a seu respeito

235 Aprovado sem indicação dos votos individuais dos comissários.

236 Posicionaram-se pela hipótese de intervenção federal Carlos Maximiliano, Agenor de Roure, João Mangabeira e Prudente de Moraes Filho; contrariamente, Afranio de Mello Franco, Arthur Ribeiro, Góes Monteiro e Themistocles Cavalcanti. Não há indicação expressa dos votos de todos os membros, mas eles são inferíveis, em princípio, pelas suas posições nos debates.

237 Sem discriminação dos votos; aparentemente alcançou-se unanimidade.

financeiramente o estado, mas teria a faculdade de intervir em sua administração (fiscalizando o serviço a que o auxílio se destinasse ou avocando-o para si), ou mesmo de suspender a “regalia autonómica”. Para a suspensão da autonomia, seria necessária a aprovação prévia do Conselho Supremo por dois terços de seus membros.

A medida originou-se de proposta de Oliveira Vianna, a qual sofreu algumas modificações e adotou por fim a forma acima resumida<sup>238</sup>. Mello Franco, por um lado, via algo positivo na medida, por entender que o governo federal, ao realizá-la, daria um bom exemplo, estimulando a melhoria da administração local e concorrendo para tirar os estados das crises que os afetassem. Por outro lado, encarava a ideia com desconfiança, vendo nela um risco à autonomia estadual. Por fim, seguindo sugestão de Antunes Maciel, Mello Franco propôs que o Conselho Supremo fosse ouvido, devendo decidir, não por maioria, como proposto por Maciel, mas por dois terços de seus votos (ACI, p.36-9).

Concluindo, podemos dizer que os membros da Comissão do Itamaraty viam a intervenção federal com muita desconfiança, mas que mesmo assim viam alguma utilidade nela, chegando até a criar novos casos de intervenção. Isso refletia, também, a tendência centralizadora do colegiado.

Tentando depurar a influência das oligarquias estaduais o tanto quanto possível, além de confiar em outros freios institucionais, os comissários conservaram o instrumento da intervenção federal como medida para ser usada contra oligarquias locais, coagindo os estados a se integrarem no regime criado pela Constituição Federal. Regime, este, que previa direitos sociais, investimento mínimo em educação e saúde e um funcionamento minimamente eficiente da máquina pública e dos serviços estaduais.

#### 4.1.3 Organização Territorialmente Interna aos Estados

A organização territorial interna dos estados foi tema que suscitou discussões consideráveis na Comissão. Trataremos nessa subseção de seu principal tema, os municípios, abrangendo também proposta inovadora surgida no colegiado, a das regiões.

Como demonstra Victor Nunes Leal, a política municipal era peça importante da *política dos governadores*, pois, eram os *coronéis* locais que arregimentavam votos tanto para as eleições estaduais quanto para as federais – havendo depois contrapartidas, como a consulta aos *coronéis* para nomeação para cargos na região, numa cadeia de influências e de

---

238 Não fica clara a votação individual dos membros da Comissão. Ao que parece, a medida foi, com todas as modificações aceitas, adotada unanimemente, mas não se pode chegar a um juízo definitivo a esse respeito.

alianças estratégicas que integrava chefes políticos municipais, estaduais e federais.

Apesar dessa importância eleitoral dos municípios, quem detinha o poder real, no fundo, era a situação estadual, a qual controlava e coordenava os poderes municipais, tanto que eventuais disputas entre *coronéis* de mesmo município se davam geralmente para definir quem assumiria o poder municipal e, com isso, poderia apoiar a situação estadual e auferir o apoio desta. Não havia condições, na prática, para se fazer oposição eficaz ao governo estadual, exercendo esse papel, no fim, apenas quem não poderia agir de modo diverso, por ter sido excluído da situação. O governo municipal era mais vulnerável ao governo estadual do que este ao governo federal, estando mais sujeito a golpes de força. Intervenções federais e outras ações do presidente da República tendiam a repercutir e a desgastar mais o governo do que atos mais truculentos dos governos estaduais nos municípios, não gerando esses mesmos atos tanta resistência. Ademais, cabe esclarecer, os municípios não detinham poderes de auto-organização, não criando portanto leis orgânicas próprias, sendo suas instituições básicas criadas e configuradas através de leis estaduais, o que dava ainda mais poderes às situações estaduais.

Os membros da Comissão, políticos experientes que eram, estavam cientes dessa dinâmica, tendo mesmo feito parte dela muitas vezes. Sabiam que os municípios eram vulneráveis ao poder do estado, ainda que os votos neles extraídos embasassem a ascensão política das oligarquias ao governo estadual, formassem bancadas no Congresso afinadas com este último e servissem de moeda de troca dos governadores na eleição para a Presidência da República. A disputa pela conformação jurídica do município, portanto, era uma das chaves para o desmantelamento ou sobrevivência da “política dos governadores”. Dotar os municípios de condições para uma vida verdadeiramente autônoma, tornando-os independentes dos governos estaduais, era mais uma forma de enfraquecimento das oligarquias estaduais. É com base nessa chave de análise que devemos ler o debate.

O relator do tema era Themistocles Cavalcanti, voz jurídica do tenentismo e portanto de tendência centralizadora. Os debates ocorreram principalmente no final dos trabalhos, da 39<sup>a</sup> à 41<sup>a</sup> sessões.

Questão existente à época<sup>239</sup> era a da posição jurídica do município no federalismo, sobretudo o brasileiro. Debatia-se se o município, o poder local, estaria para o estado-membro assim como este estaria para a União, i. e., se seria entidade federativa dentro de outra

---

239 E, no fundo, até hoje por vezes suscitada, mas sem grandes dimensões políticas, sendo feita mais como exercício teórico.

entidade federativa, ou se ele estaria para o estado assim como as províncias ou departamentos estariam para o poder central de um Estado unitário, i. e., se o próprio estado-membro era ou poderia ser unitário.

Esse debate tinha sua importância, pois a primeira concepção ajudava a justificar um município mais independente frente ao estado; a segunda, um menos. Houve alusões a esse debate na Comissão, vindo Oswaldo Aranha a divergir da posição da maioria, defendendo que o município seria federado em relação ao estado e este federado à União. Para ele, os municípios representariam um elemento básico, em todos os sentidos, na vida da nação brasileira<sup>240</sup> (ACI-OA, p.898, 221-2).

A Comissão, todavia, adotou a posição contrária, a de que o estado seria uno em relação ao município. Castro Nunes, defendendo esta posição, afirmou que essa seria a “boa doutrina” já sustentada por Afranio de Mello Franco em Buenos Aires (ACI, p.898).

Ligado a essa preliminar teórica, estava o debate sobre quem organizaria os municípios: a União ou os estados. Essa era uma questão com frequência levantada, havendo a objeção de que a Constituição Federal não poderia determinar providência nesse campo, por isso caber aos estados<sup>241</sup>.

Para Afranio de Mello Franco, seria regra do direito constitucional brasileiro e entendimento pacífico caber ao poder constituinte estadual a organização do sistema municipal. Sendo descabida a adoção de uma base uniforme para todos os municípios do país, era o legislativo estadual – visto como o poder mais habilitado para conhecer a realidade deles – que deveria organizá-los. O princípio fundamental seria o da autonomia, devendo seu limite ser fixado pelo Poder Legislativo de cada estado. “O Poder Legislativo dos Estados é poder constituinte para os municípios” (ACI-AMF, p.49-50, 797)<sup>242</sup>.

---

240 “Os municipios representam um elemento, basico, sob todos os aspectos, politico, social e economico, na vida da Nação Brasileira. Por conseguinte, deve-se por todas as formas, facilitar o concurso dos municipios em todo quanto se refira ao interesse geral, que não é sinão a synthese dos interesses particulares.” (ACI-OA, p.221-2)

241 Cavalcanti, em seu trabalho posterior à Comissão: “A primeira dificuldade, desde logo surgida, foi contrariar a doutrina corrente entre nós de que somente aos Estados compete fixar a organização dos seus municipios e que tal materia deve ser extranha á Constituição Federal” (1933, p.40).

242 Apesar de a discussão acerca dos municípios ter-se dado principalmente no final dos trabalhos, a questão já veio à tona logo no início deles, quando da votação da intervenção federal, uma vez que o projeto de Maximiliano, seguindo a Reforma de 26, previa intervenção federal para resguardar “a autonomia dos municipios”. Afranio de Mello Franco logo sugeriu que se acrescentasse à hipótese a expressão “nos limites que o Poder legislativo de cada Estado houver preferido”, com base nas razões acima expendidas. A proposta do presidente, todavia, restou vencida, tendo votado aparentemente contra todos os demais comissários presentes (ACI, p.50). Cabe também destacar que Mello Franco chegou a fazer referência à obra de Castro Nunes, o qual já era membro da grande comissão, mas não intergrara ainda a Comissão do Itamaraty, de modo que não estava presente.

Castro Nunes foi outro grande defensor do poder estadual sobre os municípios, sendo nisso mais radical que Mello Franco. O juiz desejava que, “na organização dos municípios”, se deixasse “uma certa amplitude aos Estados, limitando-se a Constituição a fixar o essencialmente necessário, traçando directivas geraes” (ACI-CN, p.801). O “poder constituinte legiferante dos próprios Estados” teria amplos poderes sobre a organização municipal (ACI-CN, p.809).

Não faltaram, todavia, vozes no sentido contrário. Mangabeira, sempre desconfiado, receava grande poderes estaduais sobre os municípios (ACI-JM, p.808). Oswaldo Aranha, por sua vez, argumentava que os municípios seriam criação nacional, não estadual<sup>243</sup>, devendo a União poder fixar tanto quanto possível as bases e os fundamentos da organização municipal, de acordo com o que teriam entendido já os constituintes de 1891. Se não se fizesse isso, ter-se-ia como resultado a situação de então, havendo municípios que teriam sido criados apenas por preocupações políticas, sem condições de renda própria (ACI-OA, p.822). Góes Monteiro preferia que a organização municipal ocorresse nos moldes da legislação federal, chegando a mencionar o Código dos Interventores, que criava os departamentos municipais, “...o que lhe parece uma das boas cousas da revolução” (ACI-GM, p.50). Themistocles Cavalcanti, por sua vez, alegaria *a posteriori* que “...a necessidade de reconhecer a diferenciação das condições peculiares a cada Estado não importa forçosamente na sua exclusiva competencia para fixar as bases da organização municipal” (CAVALCANTI, 1933, p.40).

Essa discussão em termos gerais – sobre quão longe a Constituição Federal poderia ir acerca dos municípios, retirando poderes que os estados antes usufruíam – reproduziu-se na análise das medidas específicas.

Instaurou-se vivo debate, dessa forma, quando o relator Themistocles propôs artigo no qual se discriminavam taxativamente os casos de perda de autonomia municipal – todos relativos às finanças locais e à incapacidade de cumprimento das obrigações municipais. Castro Nunes atacou a sugestão, por entender que

O objectivo da Constituição, apenas por uma consideração de ordem historica e politica, é o de precisar bem que os Estados unitarios, na sua organização interna, hão de se descentralizar necessariamente sob a fórmula da autonomia municipal. Quer dizer que a Constituição deve garantir ou procurar garantir a autonomia do Municipio, e, não, estabelecer, desde logo, as condições da perda dessa autonomia. Isto, parece-lhe, compete à lei estadual. Por esse motivo, vota pela supressão do

---

243 Aparentemente contradizendo sua declaração expressa nas páginas 221-2 das atas, acima transcritas, embora ainda se possa afirmar, numa interpretação conciliadora, que os municípios seriam elemento básico da vida da nação brasileira, mas seriam criados por essa própria nação, e não o contrário. Eles seriam elementos básicos na rotina, no dia a dia dos cidadãos, mas sua origem última seria a nação, sendo eles emanação dela.

artigo (ACI-CN, p.802-3).

Para Castro Nunes, devia-se observar o princípio geral de que aos estados competiria o conhecimento mais direto de seus municípios, determinando quando perderiam ou não sua autonomia. O dispositivo proposto estaria deslocado, não podendo figurar numa Constituição Federal, que só deveria assegurar a autonomia dos municípios, não limitá-la. A Constituição poderia prever garantias para a autonomia, mas não sua forma de supressão. Por fim, a medida seria muito detalhista, não devendo pormenores constar da Constituição Federal. Propôs Castro Nunes, então, artigo incumbindo às constituições estaduais de prever os casos de fim da autonomia municipal (ACI-CN, p.802-5).

Themistocles Cavalcanti respondeu evocando o passado, dizendo que a “história republicana” diria “bastante com relação à vida municipal”. Esclarecendo sua colocação, lembrou que a maior parte dos estados havia falhado à hora de organizar seus municípios, não tendo estes capacidade para nada, não dispendo por vezes sequer de contabilistas, o que vinha sendo revelado pelas intervenções do Governo Provisório. Diante desses exemplos que chamou de decepcionantes, julgou melhor que a Constituição Federal estabelecesse o regime por ele sugerido, a fim de que os estados pudessem tutelar ou auxiliar os municípios sem capacidade para viver. Além disso, “...teme que os Estados, estabelecendo as condições de vida do município, alterem o regimen” (ACI-TC, p.803-4).

Mangabeira se insurgiu contra a argumentação de Castro Nunes: descer àqueles pormenores seria justamente garantir a autonomia municipal, estabelecendo-se quando ela seria perdida. Dessa forma, os estados não poderiam arrancar a autonomia municipal quando quisessem: “Quem dá garantias estabelece os casos em que se perde essas garantias. Então, não se as dêm” (ACI-JM, p.804-5).

A proposta de Cavalcanti foi enfim aprovada, ao que tudo indica, apenas com voto contrário de Castro Nunes.

A proposta de artigo seguinte detalhava o caso de perda autonomia por insuficiência de renda. Para fazê-lo, Cavalcanti inspirou-se em outro dispositivo, de autoria de Oliveira Vianna, relativo à intervenção federal nos estados. A solução paralela seria necessária para manter a unidade no instituto da intervenção. Castro Nunes não considerou inconveniente o artigo, embora o reputasse supérfluo<sup>244</sup>. Por fim, prevaleceu a sugestão de Solano da Cunha,

---

244 “De modo que, como legislador estadual, aprovaria o artigo. Na Constituinte Federal, porém, é uma demasia. Não o julga, portanto, conveniente” (ACI-CN, p.807).

que previa redação menos detalhada (ACI, p.806-7)<sup>245</sup>.

Dentro do espírito geral de desconfiança em relação ao poder estadual, a proposta de Cavalcanti previa também a necessidade de referendo popular para os casos de alteração do território dos municípios. Afirmando aceitar o princípio, Castro Nunes defendeu a facultatividade da medida para os estados. Posicionaram-se a favor da obrigatoriedade Mangabeira e Góes Monteiro, secundados por Solano da Cunha, “...porque, si fôr facultativo, elle não se fará nunca” (ACI-SC, p.797). Mesmo Mello Franco, em geral defensor de um maior poder estadual em matéria municipal, manifestou-se a favor da obrigatoriedade: “...neste determinado caso, abre uma excepção, porque tem visto, na pratica, a criação de municípios, feita pelo Poder Legislativo dos estados, contra a aspiração das populações atingidas”; “...realmente, às vezes essas modificações são motivadas por politicagem e nem sempre interpretam as aspirações dos municípios” (ACI-AMF, p.797). Dessa forma, a disposição foi aprovada (ACI, p.796-8)<sup>246</sup>.

Amarrando mais ainda a organização municipal às custas dos estados e das oligarquias locais, a Comissão aprovou proposta de Solano da Cunha proibindo criar municípios sem renda suficiente para manter certos serviços essenciais: ensino municipal, limpeza pública e conservação de estradas de rodagem. A medida originalmente suscitou alguma resistência, derrubada por Solano com o argumento de que, se a Comissão já fixara as condições para que um município perdesse sua autonomia, por que não determinaria o mínimo exigível para que ele tivesse vida própria? Themistocles Cavalcanti propusera fórmula mais genérica, sob o argumento de que mesmo o Código dos Interventores não trazia limites mínimos rígidos para a criação de municípios. Solano da Cunha, por sua vez, defendeu que sua medida já era suficientemente genérica. A proposta terminou aprovada (ACI, p.817)

Ainda sobre o papel da União na organização dos municípios, cumpre destacar a proposta de Cavalcanti de que os municípios não pudessem contrair empréstimos, celebrar

---

245 Para evitar despertar reações muito fortes dos “autonomistas”, substituiu-se a expressão “tutela” por “fica[r] sujeito à administração do Estado” - ainda que, nos dizeres da Cavalcanti, “...nesse caso, os Estados exercem, de facto, a tutela.”. Pela mesma razão, foi rejeitada a proposta de Mangabeira, que previa o uso da expressão “curatela” (ACI, p.807). Tema politicamente sensível que era, uma cuidadosa escolha de palavras se fez necessária.

246 Cavalcanti posteriormente afirmou: “Na nossa pratica constitucional sempre foram a concessão e a limitação territorial ou legal dessa autonomia as armas de que se serviram os governos para augmentar a sua força politica e impôr a sua vontade aos municipios. O ante-projecto, no entretanto, procurou cerca-los de certas garantias, para que se não reproduzam alguns dos erros verificados até agora. Difficultou, para isso, as modificações frequentes na sua divisão territorial e procurou dar feição estavel ás suas leis organicas” (CAVALCANTI, 1933, p.44).

operações de crédito, conceder serviço público ou celebrar contratos que implicassem despesas sem prévia aprovação no Tribunal de Contas estadual. O artigo foi rapidamente rejeitado, ainda que tivesse apoio de Mangabeira e Oliveira Vianna. Oswaldo Aranha, invocando sua qualidade de Ministro da Fazenda, disse que a proposta seria absolutamente impossível: se havia algum lugar onde haveria fiscalização seria no município. Além disso, haveria estados sem tribunal de contas e outros, como o Rio Grande do Sul, que teriam processo completamente diferente. Aranha elogiou a intenção do relator, mas ressaltou ser “isso (...) competência estadual”. Castro Nunes, dizendo não entrar no mérito da medida, sustentou que meios de fiscalização dos municípios deveriam ser definidos pelo legislador estadual. Solano da Cunha ainda tentou redação conciliatória, mais restritiva e transferindo a aprovação para a assembleia estadual, mas mesmo assim a medida foi rejeitada (ACI, p.837-8).

Questão de grandes debates foi a fixação de tributos exclusivos dos municípios. Na tradição brasileira, cabia até então aos estados ou às províncias o poder para cobrar os tributos que não pertencessem ao poder central; eles discriminariam, então, quais deles seriam transferidos às municipalidades, conforme julgassem conveniente. Isso, é claro, dava um poder imenso aos governos estaduais frente às localidades.

Voltou-se aqui, mais uma vez, a discutir se a Constituição Federal poderia adentrar tanto em um campo até então estadual. No fundo, todavia, o que estava em jogo eram as condições mínimas de autonomia dos municípios: como haver autogoverno sem renda própria? Não à toa, o debate a respeito do tema foi mais inflamado.

O projeto de Themistocles Cavalcanti garantia aos municípios a arrecadação proveniente de impostos prediais, de licenças e de taxas provenientes dos serviços públicos municipais – além de outras fontes de renda que lhe fossem atribuídas por leis estaduais. Mangabeira logo apoiou a medida, pois não queria que o município ficasse “sem renda e dependente da Constituição do Estado”, entendendo que o mínimo estabelecido pelo artigo seria uma garantia importante para os municípios (ACI-JM, p.838-9).

Castro Nunes logo se insurgiu contra a medida. Reconhecendo aos estados o direito de fazer a discriminação das rendas municipais, ofereceu emenda ao projeto. Para o magistrado, os impostos pertenceriam aos estados, sendo princípio pacífico que eles é que teriam capacidade tributária. Além disso, questionou que, se até então a Comissão estava realizando a partilha tributária entre União e estados, como é que se iria dizer que os impostos

dirigidos aos estados não mais lhe pertenciam? Nessa ocasião, Castro Nunes chegou mesmo a chamar Oswaldo Aranha de unitarista por ele defender uma organização mais detalhada dos municípios pela Constituição Federal, estabelecendo esta todas as condições, todas as cláusulas tutelares da vida municipal (ACI-CN, p.838-40).

Oswaldo Aranha apoiou a proposta de Themistocles, afirmando que os estados até poderiam em algum momento conceder tributos aos municípios, mas que depois os tirariam, sendo o artigo proposta um meio de se definir um mínimo - além de atender ao pensamento de Castro Nunes, já que os estados poderiam conceder mais impostos. Disse que falava com conhecimento de causa, por já ter sido prefeito municipal (ACI-OA, p.p.838-9). Themistocles Cavalcanti defendeu seu projeto, achando que, pela emenda de Castro Nunes, o estado poderia reduzir à miséria qualquer município<sup>247</sup> (ACI-TC, p.839).

Oliveira Vianna e Solano da Cunha, geralmente centralizadores e defensores de uma maior regulamentação do município na esfera constitucional federal, surpreenderam, apoiando a emenda de Castro Nunes. Solano da Cunha, a certa altura do debate, esclareceu que a aceitação do artigo proposto importaria numa desigualdade entre municípios, pois nos municípios “puramente ruraes” o imposto predial teria renda insignificante (ACI, p.838, 840). Ao final houve empate, decidindo Mello Franco com o voto de qualidade a favor da proposta de Themistocles Cavalcanti (ACI, p.840-1). Ou seja, mesmo o presidente, adepto de maiores poderes estaduais acerca da organização municipal, votou a favor da medida, presumivelmente por entender que sua derrota implicaria a inviabilização da vida municipal autônoma.

Por trás dessa discussão teórica, todavia, havia uma disputa eminentemente política, sobre que poderes os estados teriam sobre a vida municipal. Os argumentos de teoria federativa aqui se prestavam a claro fim político, i. e., a garantir maior ou menor domínio

---

247 Cavalcanti afirmou posteriormente: “Com o intuito de melhor assegurar a autonomia municipal, facultando ao município meios de subsistência e evitando que o Estado os reduza á miseria, fixou o ante-projecto com precisão quaes os impostos obrigatoriamente cobrados pelos municípios, indispensaveis á manutenção dos serviços de instrucção e das demais repartições. Desapparece, assim, uma das anomalias do regimen municipal da Constituição de 1891 e fica assegurada melhor a vida autonoma dos municípios.

Com a forma usada no ante-projecto podemos assim afirmar que o principio tradicional na nossa vida politica, attribuindo aos Estados o direito de organizar os seus municípios, não foi desrespeitado em sua essencia, mas apenas limitado, dentro de condições que só podem servir para assegurar a existencia da autonomia municipal” (CAVALCANTI, 1933, p.43).

Além de evidenciar os abusos do regime anterior face à autonomia municipal, a afirmação de Cavalcanti parece, mais uma vez, descrever a União com encarnação dos interesses coletivos, em oposição aos estados. Dessa forma, a União regularia os interesses dos indivíduos, limitando os mais fortes, os estados, em nome de certa proteção mínima dos mais fracos, os municípios.

estadual sobre os municípios - era esse o verdadeiro debate por detrás das teorias jurídicas invocadas.

Acerca da organização municipal projetada, cabe ainda destacar a possibilidade de os municípios terem diferentes graus de autonomia. O projeto de Themistocles Cavalcanti previa que municípios com determinado número mínimo de habitantes ou que fossem capitais estaduais pudessem ter carta municipal própria, *ad referendum* da assembleia estadual (ACI-TC, p.807).

A ideia tinha diferentes entusiastas na Comissão, como Mello Franco, Mangabeira e Cavalcanti, tendo sido defendida desde o início dos trabalhos. O argumento geralmente usado era o de que não se podia regular uma grande cidade da mesma forma que municípios do interior, que não se podia organizar municípios de fronteira no Amazonas da mesma que forma que São Paulo (ACI, p.49-50). A ideia básica da Comissão era permitir que tais cartas fossem criadas com aprovação da assembleia estadual; havia, todavia, nuances de posicionamento na matéria.

João Mangabeira era adepto da medida, mas temia o uso que os estados pudessem dela fazer, usando-a como “arma política”, trocando cartas próprias por vantagens eleitorais, ou dando-as politicamente aos pequenos municípios, e não dos grandes. Para evitar isso, defendeu a inclusão de critérios limitadores na Constituição Federal<sup>248</sup> (ACI-JM, p.807-10). Solano da Cunha apoiou a argumentação de seu colega baiano (ACI-SC, p.810).

Castro Nunes, por outro lado, defendeu a exclusão de muitas limitações da Constituição Federal, devendo os estados ter maior liberdade no assunto. Face às objeções de Mangabeira, chegou a aceitar a inclusão de limitadores no texto constitucional – desde que fosse o estadual a prevê-los. As objeções seriam assim em parte atendidas, tendo os municípios, a seu ver, melhores garantias. De qualquer forma, mostrou-se cético quanto à possibilidade de evitar manobras políticas a respeito do tema<sup>249</sup>. Além disso, insistiu que as capitais estaduais deveriam ter seus órgãos executivos nomeados pelos governadores,

---

248 O jurista chegou a afirmar que “Conhece muito os ardis, as manobras eleitorais e cita exemplos porque está a par de seus pontos fracos. Não quer transformar concessão das cartas em uma espécie de coronelato da Guarda Nacional, na qual chegou-se ao ponto de preencher com nomes phantásticos os postos de capitão para baixo, para se poder crear os coroneis”, ao que Góes Monteiro ironicamente comentou: “...é interessante o phenomeno que se observa no Brasil. O paiz é ante-militarista, mas tem tendencia para os altos postos militares.” (ACI, p.808)

249 “Quanto à possibilidade da politica tirar partido da vida municipal, para suas manobras, não crê que se o possa evitar. Depende, sem duvida, do poder constituinte legisferante dos proprios Estados. Por maior que seja o nosso casuismo na Constituição, não poderemos nunca dizer que evitamos, de modo absoluto, todas as manobras da politicagem. Estas são sempre possíveis” (ACI-CN, p.809).

evocando a constituição fluminense de 1904, que determinava que o prefeito poderia ser nomeado pelo governador onde houvesse execução de obras públicas (ACI-CN, p.808-11).

Góes Monteiro, que antes quisera ver os municípios regulados por lei federal (ACI-GM, p. 49-50), quando do debate acerca da organização municipal, não repetiu a ideia (ACI, p.807-13). Themistocles Cavalcanti, por sua vez, esclareceu sua proposta, destacando que

preocupou-se não tanto com a autonomia desses municípios, mas, principalmente, com a necessidade de estabelecer um regimen municipal de administração diferente dos outros municípios, a exemplo do que se tem feito, em larga escala, nos Estados Unidos. Foi esse o seu objectivo. Uma grande cidade exige às vezes uma administração tão grande quanto a dos próprios Estados, com uma organização municipal inteiramente diferente (ACI-TC, p.809)

Ou seja, o que motivou a proposta foram as mudanças tecnológicas e sociais das últimas décadas. Pessoas começaram a morar em cidades cada vez maiores, o que ensejava necessidades como provimento de serviços, o que por sua vez demandava uma administração complexa e ramificada que atuasse nos mais variados âmbitos da vida, fornecendo água, transporte, eletricidade, recolhimento de lixo e de esgoto, etc. Essa nova figura, a das grandes cidades, exigia “...às vezes uma administração tão grande quanto a dos próprios Estados<sup>250</sup>”. Aí está a origem da proposta, a qual foi aprovada, com a existência de determinadas renda e população mínimas.

O jurista, todavia, justificou diferentemente sua proposta em seus comentários ao Anteprojeto, argumentando com base nos interesses econômicos e no fato de que seriam necessários mais recursos para gerir a vida municipal

De tudo isso decorre também a necessidade de estabelecer uma situação mais privilegiada para aquellos municípios em elevado estado de adiantamento e que podem aspirar a uma organização administrativa mais perfeita, à altura de suas necessidades económicas. Para isso admitio o ante-projecto que fossem abertas excepções para taes municípios, de accordo com os interesses de seu desenvolvimento.

Ficou assim resolvido o tão debatido problema das 'cartas municipaes próprias': o Estado conservou o seu poder constituinte do municipio, mas em compensação creou-se uma melhor graduação para os municípios económica e financeiramente mais avançados e, ao mesmo tempo, tornou-se possível a criação de novas formas de administração em taes centros, que possuem melhores elementos e maior capacidade para direcção da vida municipal (CAVALCANTI, 1933, p.44-5).

Dessa forma, ficam incertas as motivações do relator, uma vez que em momentos diferentes ele ofereceu justificativas diferentes. De qualquer forma, em ambos os casos ele aludiu à administração pública municipal, seja pela necessidade de uma máquina pública

---

250 Mangabeira posteriormente também usou o exemplo dos Estados Unidos, onde por vezes havia *home rule* (MANGABEIRA, 1934, p.51)

volumosa para o provimento de serviços, seja pelo fato de os quadros de funcionários serem, para o autor, mais qualificados.

Sobre a organização territorial interna estadual, cabe ainda mencionar a figura das regiões, sugerida por João Mangabeira. Percebia que o Brasil e seus estados eram imensos, havendo alguns maiores do que a França e diversificados internamente, com zonas com vidas econômicas distintas. Essas zonas, compostas por municípios contíguos e com interesses comuns, careceriam de serviços em comum, não os obtendo através de atuações separadas por falta de recursos. Não bastariam os recursos de apenas um município para criar uma escola agrícola, técnica ou profissional, nem para construir estradas de rodagem que beneficiariam todo um conjunto de municípios. A solução seria criar regiões, novas entidades de Direito Público, dotadas de autonomia e detentoras de “...orçamento próprio, com verbas a serem aplicadas aos serviços comuns” (ACI-JM, p.798-801).

O cerne da figura da região, portanto, seria a provisão de serviços comuns, os quais seriam demandados pela vida econômica desses agregados de municípios – vida econômica, esta que podia estar ficando cada vez mais complexa ao longo das últimas décadas. Não por acaso, a proposta era de que cada região teria um prefeito e um conselho consultivo, sendo este constituído pelos prefeitos dos municípios abrangidos da região (ACI-JM, p.799-800). Tratava-se de uma estrutura de poder essencialmente executiva, mais entendida do funcionamento da administração pública, por ser destinada à prestação eficiente de serviços públicos.

A ideia foi recebida com interesse na Comissão, mas houve debates sobre forma de escolha do prefeito regional. Castro Nunes<sup>251</sup> defendeu que o estado pudesse sempre nomeá-lo; Solano da Cunha, que fosse sempre eleito pelos prefeitos municipais; Mangabeira, que isso fosse decidido caso a caso pelo estado, a depender das circunstâncias (ACI, p.800).

João Mangabeira apresentou a sugestão sem preparar-lhe a redação, o que Castro Nunes lamentou, uma vez que “A redação da emenda importa muito. Às vezes, na maneira de apresentar a matéria, está tudo” (ACI-CN, p.799). A proposta foi posteriormente aprovada, prevalecendo a escolha do prefeito regional pelos prefeitos municipais.

Concluindo a subseção, devemos lembrar que a reorganização municipal era importante para a reorganização nacional, estando os comissários cientes disso. Os municípios

---

251 O magistrado fluminense, ao comentar a proposta das regiões, ressaltou a importância que a região teria nas grandes cidades, nas zonas industriais e de maior densidade populacional, ao passo que na zona rural não teria tanto relevo (ACI-CN, p.800) – o que demonstra como a figura da região estava vinculada à ideia de serviço público, o qual se faz mais necessário onde há maior densidade populacional e maior atividade econômica.

eram importantes fontes de poder para os governos estaduais, pois, no regime anterior, ali se extraíam (ou falsificavam) os votos nas eleições estaduais e federais. Se os municípios tivessem vida realmente autônoma, sem ser controlados pelas situações estaduais, estas acabariam tendo seus poderes reduzidos, o que indiretamente daria maior poder relativo à União, ente identificado com o interesse geral.

Dessa forma, desejando em geral uma maior centralização política no país, a maioria da Comissão buscou resguardar uma maior autonomia no âmbito eminentemente local: numa desses quase contradições no fundo coerentes próprias à lógica política, *descentralizava-se para centralizar-se*, pois a defesa da autonomia municipal face aos estudos indiretamente contribuía para a centralização nacional. Isso ocorria porque, na disputa política concreta, os adversários dos atores políticos que se identificavam com a União atuavam e se identificavam com os estados; os adversários da União, por assim dizer, eram os estados. Eram as forças estaduais que opunham as maiores e mais sérias resistências à centralização almejada pelo Governo Provisório e seus apoiadores. Na dinâmica política brasileira, um poder municipal mais forte, verdadeiramente autônomo, pouca resistência poderia oferecer à União, com quem não concorria na prática, até pela simples desproporção de poder entre ambos os polos; por outro lado, municípios fortes poderiam se constituir em fontes de resistência ao poder estadual, minando as forças das oligarquias estaduais.

No reequilíbrio federativo proposto pela Comissão, a partir da análise do problema municipal, a União em si não ganharia novos poderes<sup>252</sup>, mas sairia fortalecida, pois seus maiores rivais, os estados, sairiam mais enfraquecidos. Isso é o fundamental para entender a obra da Comissão. Era isso o que estava em jogo – independentemente das diferentes teorias federativas brandidas pelos comissários, estando todos eles conscientes disso.

Digna de nota, também, é a falta de confiança nas autoridades que fariam a regulamentação e complementação dos dispositivos constitucionais aprovados pela Comissão. Na matéria abordada, quem ficaria responsável seriam os estados - ou seja, as situações estaduais -, calculando a maioria da Comissão que eles provavelmente fariam de tudo para manter seu poder sobre os municípios, esvaziando os dispositivos da Constituição Federal à hora de regulamentá-los. Para evitar isso, repetidas vezes e em diferentes aspectos a Comissão

---

252 Com exceção, naturalmente, dos que ela receberia só pelo fato de fixar em sua Constituição determinados limites aos estados. A imposição de limites representa exercício de poder; se a União impunha limites que antes não criava, isso automaticamente representaria expansão de seus poderes. Mas no dia a dia da vida municipal ou de sua regulação ela não teria, pelas decisões tomadas pela Comissão, novos poderes. Isso ainda caberia aos estados, dentro de seus novos limites, razão pela qual se faz a afirmação acima.

optou por aprovar dispositivos mais detalhados acerca da autonomia municipal, a fim de amarrar os estados e de resguardar os municípios contra eventuais fraudes à Constituição Federal. Os governos estaduais haviam demonstrado à sociedade na Primeira República que não eram dignos de muita confiança nessa matéria. A Comissão decidiu, por isso, retirar-lhes parte do poder que tinham para formatar seus municípios, prefixando muita coisa já na Constituição Federal.

Também devemos ressaltar que de nada adiantaria agregar poderes ou proteções aos municípios no nível legal se eles não fossem dotados de meios financeiros próprios para efetivamente gozar dessas prerrogativas – não há autogoverno sem renda própria. Os comissários, políticos experientes que eram, sabiam disso, razão pela qual procuraram resguardar os municípios dotando-os de finanças próprias, exclusivas. Por outro lado, podemos ler isso não só como medida de bom senso político<sup>253</sup>, mas também dentro da chave pela qual a União no fundo é vista como representante do interesse coletivo, em oposição aos interesses egoísticos dos estados: no fundo a proposta era operar uma redistribuição de riqueza, transferindo-se tributos do domínio estadual, detentor de mais recursos, para o municipal, miserável e dependente, a fim de que os municípios tivessem garantias mínimas de autonomia, i. e., liberdade.

Por último, devemos lembrar o papel que as mudanças tecnológicas e sociais desempenharam no tema, ainda que de modo menos escancarado. A Comissão não era cega à crescente sofisticação da vida social, com relações econômicas mais complexas e com o surgimento de grandes cidades, demandadoras de mais serviços de maior atuação estatal. Por um lado, criaram-se as regiões, responsáveis pelo provimento de serviços de interesse comum a diferentes municípios. Por outro, previram-se diferentes graus de autonomia municipal, pensando-se sobretudo nas grandes cidades do país, que seriam merecedoras de um autogoverno maior, já que necessitariam de estruturas administrativas grandes e complexas, comparáveis às dos estados. Por fim, o próprio município passou a ser definido em termos de serviços públicos, não podendo existir mais sem que pudesse dar conta de um rol mínimo de serviços prestados à população, operando-se com isso uma total transformação em sua concepção e identidade.

---

253 Não no sentido de que a medida em si seja sempre boa, mas no sentido de que, se se almeja determinado fim, a autonomia dos municípios, deve-se necessariamente conceder-lhes os meios mínimos e indispensáveis para que essa meta seja alcançada.

## **4.2 Federalismo e Separação de Poderes**

A reorganização federativa proposta pela Comissão do Itamaraty teve seu impacto também nos poderes federais, alterando sua dinâmica. Procuraremos aqui, de forma sumária e restrita, levantar os principais pontos acerca do tema.

A separação de poderes é assunto vastíssimo, requerendo um espaço maior do que o que seria possível atribuir numa dissertação sobre tema diverso. Se, apesar dessas limitações, nós fazemos questão de abordar o assunto, isso se dá apenas porque não se consegue compreender a proposta de reformulação federativa da Comissão sem que se tenha uma noção de como ela impactaria a configuração dos diferentes polos de poder estatal. Federalismo e separação de poderes podem ser vistos como aspectos do mesmo fenômeno, a desconcentração de poder, podendo um impactar o outro quando se planeja uma nova organização nacional e se tenta prever sua dinâmica política.

Quanto à divisão interna dessa seção, tínhamos, a princípio, duas escolhas: seguir a divisão de assuntos elaborada pela Comissão (o que poderia trazer dificuldades ao leitor que quisesse buscar objetivamente informações sobre determinado tema), ou seguir a divisão que atualmente se faz do tema no Brasil, o que representaria no fundo um anacronismo. Fizemos a segunda opção, em respeito ao leitor, indicando só rapidamente, ao tratar de cada tema específico, onde se localizava no Anteprojeto. Com tais indicações, cremos que não haverá qualquer prejuízo à compreensão do que estava ocorrendo e sendo feito. De qualquer forma, o ponto de partida de nossa compreensão das categorias do passado são sempre as categorias do mundo em que nascemos e vivemos – é melhor usá-las cuidadosa e conscientemente do que fingir que elas não estariam em nossas cabeças.

### 4.2.1 Legislativo

A Comissão do Itamaraty, lembremos, era composta de muitos ex-parlamentares. Lá estavam Afranio de Mello Franco, Oswaldo Aranha, Antonio Carlos, João Mangabeira, Prudente de Moraes Filho, Carlos Maximiliano e Solano da Cunha. Além disso, lá estava Agenor de Roure, que, pelos seus trabalhos no Congresso, tinha grande conhecimento da dinâmica interna desta instituição. Não é de se estranhar, portanto, que ao longo dos trabalhos toda essa experiência aflorasse diversas vezes, os Comissários conheciam os pontos fortes e fracos da organização do regime anterior, procuravam manter aqueles e aperfeiçoar estes. Tinham, disso, profundo conhecimento do funcionamento do Legislativo.

Desse modo, entendia-se que o verdadeiro trabalho na casa legislativa seria feito mesmo nas comissões permanentes, não no plenário, no qual os parlamentares limitavam-se a votar<sup>254</sup>; desconfiava-se de grandes assembleias, que não conseguiam resistir eficazmente ao Executivo<sup>255</sup>; sabia que a dinâmica política fazia com que um número muito alto de deputados leva a um redução do quorum legal para discussão e votação (ACI-AMF, p.863); defendia-se que a casa legislativa teria também a função de fiscal do Executivo, a qual seria tão (ACI-AdR, p.77) ou mais (ACI-JM, p.171) importante que a legislativa. Em suma, conhecia-se a realidade legislativa por dentro, o que agregava ao trabalho.

A medida de maior impacto foi a extinção do Senado Federal, a qual se deu por ampla maioria e sem grandes divergências (ACI, p.64-70), embora houvesse quem dela discordasse (ACI-AC, p.165, ACI-AR, p.283). Alegou-se que o Senado seria antidemocrático, não tendo mais espaço no mundo com as transformações por que este passava. Além dessa razão, há de ter pesado aqui o desejo de criar um Conselho Nacional (ACI-CM, p. 16), com atribuições a desempenhar na legiferação federal (ACI-OA, p.69). Nesse sentido, é de chamar a atenção que não se chegou a discutir muito sobre eventual representação desigual dos estados no órgão, sendo a representação igualitária estadual uma ideia que frequentemente acompanhava o Conselho. Deve-se considerar, também, que ao longo dos debates se via o órgão como um de cúpula na política brasileira, fazendo parte dele nomes experientes e renomados.

Ora, se já haveria de qualquer forma órgão de representação estadual paritária, composto por políticos experientes e com papel na legislação e na política federal, muitas das justificativas para a existência do Senado perderiam sua razão de ser, facilitando a supressão

---

254 Tais declarações vinham de Afranio de Mello Franco, diferentes vezes presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, de modo que ele conhecia a questão a fundo:

“Os que collaboraram no Poder Legislativo sabem perfeitamente que os trabalhos do Congresso eram feitos nas comissões permanentes e, nunca, nas próprias Assembleas. Os deputados e senadores, no plenário, limitavam-se a votar. É coisa velha. Apenas vinte e cinco ou trinta trabalham” (ACI-AMF, p.74)

“O sr. Presidente, aconselhado pela sua longa pratica parlamentar, faz uma observação sobre a emenda que acabe de lêr. Muitas vezes, no Congresso, votava-se, no recinto, materia secundaria e as comissões estavam reunidas, tratando de outra muito importante. Frequentemente, quando presidente da Comissão de Justiça da Camara, esse facto occurria. Então, o presidente da Camara, quando não havia numero, no recinto, sufficiente para as votações porque a presença dos deputados nas Comissões tornava-se necessaria, mandava avisal-os, e elles compareciam ao recinto. Este comparecimento occasionava, muitas vezes, um periodo grande de interrupção dos trabalhos dessas Comissões, que, como todos sabem, nos congressos e nas assembleas politicas, são os órgãos que mais trabalham, como corpos tecnicos, que são.” (ACI-AMF, p.619)

255 Mesmo João Mangabeira, que não podia ser chamado de antidemocrático, defendia um número não muito grande de representantes, o que atesta a força do argumento e o caráter democrático que pode ter: “O. sr. João Mangabeira [...] Lembra que a assemblea, quanto maior, tanto menos resiste ao poder executivo. Sempre vence o homem que lucha contra uma assemblea numerosa” (ACI-JM, p.75). No mesmo sentido, o presidente (ACI-AMF, p.863)

do órgão. Os destinos do Senado e do Conselho, em suma, estavam interligados, não havendo espaço para ambos existirem ao mesmo tempo com todas as funções que se lhes propunham; a Comissão, só por decidir pela existência deste, já imprimia importante impulso para a extinção daquele.

Outra razão que pode ter contribuído para a extinção do Senado foi a composição da Comissão, formada sobretudo por homens oriundos dos maiores estados. O Senado podia artificialmente diminuir a importância relativa dos grandes estados, uma vez que se constituía de representação paritária, pondo estados politicamente irrelevantes à altura dos que mais importavam. Em sentido contrário, todavia, devemos lembrar que tanto Antonio Carlos quanto Artur Ribeiro, mineiros, eram contra sua supressão.

Ponto muito discutido foi a proposta de a representação ser feita nacionalmente, com base em divisões que ignorassem as fronteiras estaduais. Isso, por si só, seria mais um fator de enfraquecimento dos estados na vida nacional, dificultando a formação de bancadas, objetivo abertamente enunciado (como em ACI-AdR, p.855).

Outro tema de intenso debate foi a existência de representação classista na Assembleia Nacional. Esse é um dos temas mais tratados nas obras sobre a Comissão do Itamaraty, sendo constantemente abordado<sup>256</sup>, razão pela qual não faremos muitos comentários. Basta, por ora, chamar a atenção para o fato de a medida vir inserida nas propostas de reforma social defendidas por setores como os tenentistas. Além de Themistocles Cavalcanti, defenderam a medida Góes Monteiro, Oswaldo Aranha, José Américo e João Mangabeira, este fazendo uma síntese curiosa do liberalismo e corporativismo (ACI, p.101).

Acenava-se com a representação classista já havia algum tempo. Fora mencionada no Decreto 21.076, o Código Eleitoral<sup>257</sup>, embora não constasse do anteprojeto que o havia gerado<sup>258</sup>. A representação profissional era estrategicamente interessante para o Governo Provisório, uma vez que representava a incorporação de novas forças políticas na Assembleia Nacional, concorrendo com as bancadas estaduais e diminuindo sua importância relativa na condução da política nacional (CHAVES PANDOLFI, 2007, p.24; WOLKMER, 1984, p.49-51), sendo o grupo classista mais numeroso do que qualquer bancada estadual (MELO FRANCO, 1976, p.1050-1). Não por acaso, o Governo pediu a Góes Monteiro para que não

---

256 Cf. MELO FRANCO, 1976, p.1049-51; POLETTI, 2012, p.29-30; PORTO, 2004, p.XXIV-XXV; WOLKMER, 1984, p.49-50.

257 Art. 142, *caput*: “No decreto em que convocar os eleitores para a eleição de representantes á Constituinte, o Governo determinará o número de representantes nacionais que a cada Estado caiba eleger, bem como o modo e as condições de representação das associações profissionais”.

258 Cf. depoimento de Augusto Amaral Peixoto resumido em CASTRO GOMES *et. al.*, 2007, p.22-3.

votasse contra a medida (CASTRO GOMES et al, 1980, p. 433) que acabara, porém, derrotada na Comissão. Isso, todavia, não impediu que o Executivo regulamentasse o art. 142 do Código Eleitoral, editando decretos viabilizando a representação classista na Constituinte<sup>259</sup>. Nos trabalhos desta, a ideia prevaleceu, havendo esse tipo de representação no regime da Constituição de 1934.

Também foi discutida durante as reuniões da Comissão proposta para que houvesse representação nacional na Assembleia, através da eleição de deputados por circunscrições que abrangessem diferentes estados, logo mais amplas que o território destes. Tratava-se de outra medida de enfraquecimento dos governos estaduais, os quais teriam mais dificuldades para eleger seus representantes para a Casa. A proposta contava com a simpatia dos comissários em geral, embora por vezes se levantassem óbices para tanto como a ausência de partidos nacionais, o que beneficiaria grandes estados, cujos partidos elegeriam seus representantes mesmo sem voto de habitantes dos demais estados (ACI-AdR, p.855-6). A proposta acabou sendo rejeitada, aprovando-se representação por estado, havendo um piso de 4 e um teto de 20 deputados por estado (ACI, p.854). Essa medida, devemos reparar, enfraquecia os estados mais populosos - as verdadeiras ameaças à hegemonia da União na federação brasileira - os quais eram limitados com esse teto exíguo, ao passo que os estados menores eram superrepresentados.

Quanto a medidas mais específicas acerca do funcionamento da Assembleia, é de se destacar sugestão de João Mangabeira, aprovada por unanimidade, para que as comissões tivessem sistema proporcional, já que no regime anterior as minorias teriam sido excluídas desses colegiados<sup>260</sup> (ACI-JM, p.171). Também se acolheu proposta do mesmo comissário para que houvesse um *quorum* baixo para a abertura dos trabalhos, já que anteriormente o governo simplesmente esvaziava o parlamento quando não queria discutir temas incômodos. O presidente da Comissão manifestou receios quanto a eventual minoria tumultuária, de obstrução, ao que Mangabeira respondeu que isso seria matéria regimental (ACI, p.171-2).

Ainda sobre a casa legislativa, é de se destacar que se manifestou a respeito do tema mesmo quem geralmente quedava silente. O secretário de mesa, Otto Prazeres, não se manifestava, mas por vezes enviava sugestões ao presidente Mello Franco, o qual eventualmente as repassava à Comissão. Uma delas dizia respeito à inclusão, na Constituição, de prazo para que a Casa apreciasse vetos presidenciais, pois as disposições sobre a matéria

---

259 Decretos nº 22.653, 22.696, 22.745 e 22.940, editados de abril a julho de 1933.

260 O que teria acontecido através do rodízio da situação, de acordo com Mangabeira.

no regimento interno não teriam sido nunca observadas no regime anterior. Após sugestão de Carlos Maximiliano de que os vetos fossem considerados tacitamente aprovados após seis meses, a proposta foi unanimemente aprovada (ACI, p.303-4).

Mesmo o sempre ausente Assis Brasil – autor de importante obra sobre representação política – foi então consultado por telegrama, respondendo o gaúcho que, a princípio, texto constitucional deveria evitar minudências regulamentares, deixando isso à legislatura ordinária, limitando-se a Constituição ao estabelecimento do voto secreto direto e das bases fundamentais da representação. Mas que compreendia e até certo ponto louvava a preocupação da Comissão prever mecanismos cuja eficácia a instabilidade política de então não garantiria suficientemente. Preceitos dessa ordem poderiam figurar com a declaração de serem suscetíveis de alteração ou abrogação por meios ordinários (ASSIS BRASIL, 2004, p.329)

Grosso modo, pode-se notar que preocupações com a centralização permeavam também o debate sobre a Assembleia Nacional. Os principais pontos discutidos envolviam, direta ou indiretamente, um maior enfraquecimento do poder dos governos estaduais no legislativo federal.

#### 4.2.2 Executivo

O Poder Executivo sofreu também importantes alterações pela Comissão, mas mais de caráter extrínseco do que intrínseco. No fundo, a principal alteração no regime proposta pela Comissão se daria pela criação do Conselho Nacional, o qual serviria de contrapeso ao Presidente da República e reformularia todo o equilíbrio da separação de poderes. O Executivo deveria ter um papel central, mas não mais incontrastável. Trataremos desse contrapeso na subseção dedicada ao Conselho.

Apesar disso, houve alterações de caráter intrínseco importantes. A principal delas foi o fim da eleição direta à Presidência, unanimemente decidida pela Comissão (ACI, p.214). Fez-se sentir no tema a influência de Alberto Torres, o qual havia muito defendera a medida, formando todo um colegiado para a eleição, composto pelo legislativo federal, outras autoridades e forças sociais<sup>261</sup>. A proposta torreana encontrou ecos nas sugestões dos membros

---

261 “O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos por um eleitorado especial, de que farão parte: I. Os Senadores e Deputados federaes, Presidentes das Provincias e membros das Assembléas Legislativas; II. Os membros do Conselho Nacional, os Directores do Tribunal de Contas, os Procuradores e Delegados da União nas Provincias e nos municipios; III. Os membros do Supremo Tribunal de Justiça e dos tribunaes de segunda instancia, os magistrados e membros do Ministerio Publico; IV. Os lentes e professores dos institutos superiores e secundarios de ensino; V. Os professores e directores de serviços do Instituto de Estudo dos Problemas

da Comissão do Itamaraty<sup>262</sup>, sobretudo por parte de Oliveira Vianna, seu discípulo.

Afranio, por sua vez, sugeria que a eleição fosse feita por um colegiado no qual o conjunto dos estados tivesse tantos votos quanto a Assembleia Nacional - o que lhe parecia digno de consideração num regime federativo, sobretudo após a supressão do Senado. Oswaldo Aranha, em contrapartida, temia “...todos os poderes que se deem aos Estados”. Alertava, dentre outros fatores, que essa seria uma *eleição entre estados*, quando deveria ser *do povo brasileiro e de seus representantes*, havendo o risco de diluir-se o sentimento nacional brasileiro (ACI-OA, p.234-5). Prevaleceu, por fim, a eleição pela Assembleia Nacional (ACI, p.236).

Ainda sobre a eleição à Presidência, aprovou-se o revezamento dos “filhos dos estados” no cargo, “...querendo[-se] corrigir males passados” (ACI-OA, p.249). Num primeiro momento, Mangabeira sugeriu o revezamento da Presidência entre habitantes ou representantes “do Sul e do Norte”, o que não teve apoio da maioria. Em face disso, Oswaldo Aranha sugeriu outra proposta, menos restritiva, vedando a sucessão presidencial aos filhos do mesmo estado do então ocupante do cargo. Manifestou-se contrariamente Mello Franco, entendendo que isso resultaria na exclusão de todos os filhos de uma unidade federativa, restringindo-se o direito do povo de escolher soberanamente seu primeiro mandatário; asseverou, também, que com a nova organização que estava se adotando, não seria preciso temer os abusos do passado<sup>263</sup>. Oswaldo Aranha, por sua vez, respondeu que o mesmo

---

Nacionaes; VI. Os membros das corporações e associações de fins scientificos, artísticos, profissionaes, sociaes, moraes ou syndicaes, de numero limitado de socios, e reconhecidas pelo governo, que tomarem parte na eleição dos senadores. [sic] VII. Os membros das commissões syndicaes, organizadas, com o respectivo numero limitado, para representarem as classes que devem tomar parte na eleição dos senadores” (TORRES, 1914, p.283-4).

262 Mangabeira também queria um eleitorado composto por várias forças políticas e sociais. Curiosa é a justificação do autor: “O presidente suffragado por esse eleitorado representaria, de facto, a Nação. Porque esta não se manifesta e vive apenas pelo suffragio eleitoral. Não se compõe apenas do eleitorado, que a Assembléa representa. Mas, tambem, de outras forças de estabilidade, conservação, cultura e progresso, que os demais elementos desse eleitorado especial representariam, embora o factor democratico, symbolizado na Assembléa, fosse o principal” (MANGABEIRA, 1934, p.129-30).

Mangabeira não só era eclético, como o era de forma nem sempre muito sustentável, defendendo ideias que ou eram mutuamente excludentes ou que tinham forte tendência nesse sentido, sendo esse o caso quanto à democracia. Por um lado, o autor tinha uma visão liberal e democrática, tendo o indivíduo como centro da vida política, procurando sobretudo resguardá-lo de opressões (visão essa que no fundo era a predominante, como se pode apreender de suas constantes intervenções na Comissão); por outro, defendia coletividades como representações profissionais enquanto portadoras de direitos políticos, definindo os rumos nacionais com direito a sufrágio, sendo o voto de cada corporação definido entre seus membros; por outro ainda, como transposto na passagem acima, entendia que a Nação não se resumia ao sufrágio de determinado momento – quer do indivíduo, quer das corporações -, abrangendo “outras forças de estabilidade, conservação, cultura e progresso”, numa visão que lembra a de liberais antidemocráticos do século XIX, os quais, para impedir uma maior democratização do meio político, distinguiam entre povo e Nação.

263 “O sr. Presidente, bem a seu pesar, vota contra, por entender que ella [a proposta] visa assegurar principios que, na organização da futura Constituição, não deviam ser objecto de preocupação. Cercando-se a organização

ocorreria nos casos de inelegibilidades e incompatibilidades, bem como ao exigir-se a idade mínima de 35 anos para o cargo, afastando-se uma população muito maior do que a de um simples estado, e mesmo assim estabelecia-se essa restrição, por motivo de ordem superior. Por fim, a proposta foi aprovada com o único voto vencido do presidente (ACI, p.249-50)<sup>264</sup>.

Quanto aos ministros de Estado, auxiliares diretos do presidente da República, condicionou-se sua nomeação à aprovação do Conselho Supremo, estabelecendo-se mais esse freio ao presidente. Além disso, decidiu-se fixar na Constituição as atribuições privativas dos titulares das pastas<sup>265</sup> (ACI, p.613).

Em relação aos executivos estaduais, foram mantidas hipóteses de intervenção federal fixadas pela Reforma de 26, estando os estados proibidos de reeleger os seus presidentes e de adotar o sistema de governo distinto daquele da União (ACI, p.49, 51)<sup>266</sup>.

Ainda são dignas de destaque as discussões acerca de pontos da atuação do Executivo no processo legislativo: iniciativa, delegação e sanção.

Por sugestão de Themistocles Cavalcanti<sup>267</sup>, a iniciativa foi ampliada para diferentes atores políticos, inclusive para o Presidente da República. Mangabeira se mostrou favorável à iniciativa presidencial, já existente em muitas Constituições (ACI-JM, p.219). Oswaldo Aranha, por sua vez, afirmou que “Actualmente, a feitura das leis é materia technica, no mais alto sentido da palavra”, aprovando a iniciativa do Executivo e prevendo que ela traria as vantagens que já trouxe, a seu ver, no Rio Grande do Sul (ACI-OA, p.221). Agenor de Roure votou contrariamente, por entender que a iniciativa de lei só poderia caber a quem a faz, o Legislativo (ACI-AdR, p.223), sendo o único vencido<sup>268</sup> (ACI, p.225).

---

dos poderes e, sobretudo, a manifestação da vontade do povo de tantas garantias, como já se tem feito, não se pôde argumentar com os abusos que a organização anterior permitia” (ACI-AMF, p.249).

264 Deve-se ressaltar que o presidente era natural de estado que disputava seriamente a hegemonia política ao longo da história do país. Por outro lado, votaram a favor da proposta mesmo nomes oriundos de grandes estados, como Arthur Ribeiro e Prudente de Moraes Filho.

265 A proposta original do Ministro do Tribunal de Contas, a bem dizer, era deixar à lei a definição, mas a maioria decidiu não deixar tal incumbência à lei, lembrando-se que a Constituição pretérita mandara qualificar os crimes de responsabilidade dos ministros de Estado sem que isso tivesse sido feito em momento algum da Primeira República

266 A disposição na Reforma de 26, a rigor, dispunha acerca da “não reeleição dos Presidentes e Governadores”, suprimindo a Comissão o último termo por sugestão de João Mangabeira sufragada por Carlos Maximiliano, declarando este que, “...na reforma da justiça, estão impondo denominações eguaes para todo o paiz”. O colegiado aprovou por unanimidade a sugestão após esse esclarecimento de Maximiliano acerca do trabalho da Comissão de Reforma da Justiça.

267 Para um estudo aprofundado das posições de Themistocles Cavalcanti sobre o papel legislativo do Executivo, ver MESURINI DA COSTA, 2016.

268 O discurso do comissário traz importantes informações sobre a Primeira República: primeiro, que a proposta fora sugerida pela bancada gaúcha na Constituinte, tendo sido rejeitada; segundo, que pela prática do regime anterior o presidente já tinha modo de propor projetos de leis, indo propostas presidenciais a comissões no Congresso que exaravam pareceres a seu respeito. A diferença entre a prática da Primeira República e da

Cavalcanti também queria permitir de modo expresso a delegação legislativa ao presidente. Alegou que “É uma prática do regimen republicano brasileiro, embora inconstitucional, que deve ser mantida, porque ha momento em que o Poder Executivo está mais habilitado do que o Congresso para fazer uma lei especial e pô-la em execução”, como seria o caso da defesa nacional (ACI-TC, p.192). Carlos Maximiliano, por sua vez apoiou a medida dentro de certos limites formais e sobre determinados assuntos, pois “Reconhece que o que ha de melhor no Brasil foi feito dessa maneira” (ACI-CM, p.193). A proposta, apoiada por Góes Monteiro e Oliveira Vianna, recebeu resistência ferrenha de João Mangabeira, Agenor de Roure, Prudente de Moraes Filho, Antonio Carlos e Arthur Ribeiro, argumentando estes, de modo geral, com base na separação de poderes. Além disso, o Ministro do Supremo aludiu à forma abusiva com que se usava da delegação, tendo sido, por exemplo, o *sursis* “...estabelecido por um decreto do Executivo em consequencia de uma phrase de uma delegação” (ACI-AR, p.193). Ao final, aprovou-se emenda de Mangabeira no sentido oposto, proibindo-se expressamente a delegação legislativa por cinco votos a quatro<sup>269 270</sup>.

Ainda quanto ao Executivo no processo legislativo, reconheceu-se que o presidente, ao sancionar lei, exercia poder legislativo, contra o voto de Agenor de Roure, que entendia ser isso mero ato executivo (ACI-AdR, p.218).

---

iniciativa legislativa proposta era que o que era debatido no Congresso eram os projetos assinados pela comissão recebedora, não a proposta do presidente (ACI-AdR, p.218-9).

269 Foi uma grande derrota de Themistocles Cavalcanti. Sequer permaneceu o silêncio constitucional anterior, o qual dava alguma margem para argumentações a favor de delegações legislativas, tal qual ocorria na Primeira República.

270 Deve-se atentar para os perfis das duas correntes na questão. Por um lado, a vencedora era composta pelos membros da Comissão com larga experiência parlamentar, os quais se identificavam, portanto, com a Assembleia e seus poderes. A exceção, nesse caso, fica por conta de Carlos Maximiliano, o qual era adepto de um Executivo mais forte e conduzira a criação de lei delegada quando Ministro da Justiça, vindo a apoiar a medida de Cavalcanti na Comissão do Itamaraty. Por outro lado, a corrente vencida era composta por comissários com pelo menos alguma tendência autoritária, ou tecnocrática, razão que explica seu posicionamento pró-Executivo na matéria.

Uma observação que não pode deixar de ser feita é que a legislação pelo Executivo e autoritarismo não se confundem necessariamente. A atuação estatal em novos âmbitos da vida, como a economia, por vezes demanda respostas rápidas, cria a necessidade de novos instrumentos de atuação estatal, aptos a uma pronta ação, sob pena de pesados prejuízos à coletividade. Exemplo inequívoco disso, no regime constitucional de 1988, é o art. 153, §1º, o qual faculta ao Executivo alterar alíquotas de imposto via decreto dentro de certos limites legalmente instituídos. Nem sempre se podem regular temas como importação, exportação e operações financeiras dentro do tempo necessário ao trâmite de processo legislativo: a atuação tem que ser rápida para fazer frente às contingências do mercado.

Tecnocratas como Themistocles Cavalcanti podem endossar poderes legislativos ao Executivo, mas democratas defensores da atuação estatal no âmbito sócio-econômico também podem fazê-lo, por razões diversas; o assunto tem nuances, que não podem ser ignoradas. João Mangabeira, que inclusive afirmara que a função fiscalizatória do parlamento seria mais importante do que a legislativa (ACI-JM p.171), poderia também tranquilamente ter defendido a autorização de delegação, a medida seria compatível com suas ideias; prevaleceu, todavia, sua identificação com o parlamento, ensejada pela sua experiência nele, bem como, talvez, pelas experiências com os abusos do regime passado.

Concluindo, pode-se afirmar que a Comissão tentou disciplinar o Executivo. Medidas como eleição de seu mandatário pela Assembleia e necessidade de autorização do Conselho Supremo para que ele tomasse os mais variados atos, mesmo nomeação de ministros, semiparlamentarizavam o regime nominalmente presidencialista. No aspecto federativo, são de se destacar a vedação de sucessão presidencial entre cidadãos do mesmo estado (que inviabilizava a monopolização do poder por um estado e evitava crises como a de 1930), e a repetição dos limites aos executivos estaduais trazidos pela Reforma de 26. Por último, são dignos de nota os reflexos, no processo legislativo, das novas necessidades sociais e da formação de um Estado mais atuante. Reconheceu-se o papel do Executivo na legislação, através da sanção<sup>271</sup>. Foi-lhe facultada a iniciativa de projetos de lei. Cogitou-se seriamente de autorizar delegações legislativas, as quais seriam necessárias nos assuntos técnicos de que a legislação começava a se ocupar com mais profundidade.

#### 4.2.3 Judiciário

A organização do Poder Judiciário foi objeto do maior debate dentro da Comissão, tendo sido o tema polêmico e a discussão, inflamada. Tentaremos, aqui, apenas, fazer uma apertadíssima síntese do ocorrido, a fim de que o leitor tenha alguma noção de como se operou a reorganização federativa nesse aspecto.

O relator da matéria foi Arthur Ribeiro, ministro do Supremo Tribunal Federal. Diferentes obras expõem a celeuma causada pelo tema, por vezes de forma imprecisa<sup>272</sup>, mas nenhuma menciona artigo na Revista Forense em que o mineiro apresentou seu projeto e a exposição de motivos (OLIVEIRA, 1933). O que é uma lástima, pois, embora não altere substancialmente o que foi até agora descoberto, ali se vê melhor o raciocínio do magistrado mineiro.

No artigo, Arthur Ribeiro afirmou haver sido escolhido pelo presidente do STF pelo critério da antiguidade, além de brevemente responder à crítica que o almirante Brasília Silvano fizera ao Judiciário da Primeira República na reunião da Grande Comissão. Ao longo do trabalho, apesar de reconhecer alguns defeitos da organização judiciária pretérita, elogiou-

---

271 É claro que o tema é discussão teórica inerente à função da sanção na separação de poderes, podendo isso já ter sido reconhecido no século XIX, uma vez que, do ponto de vista formal, a questão era a mesma desde então: se o Executivo sanciona lei, não exerceria ele no fundo também papel legislativo? O que importa ressaltar aqui é que, de toda forma, o reconhecimento desse papel justamente nesse momento histórico não é mera coincidência, uma vez que cada vez mais se pensava a respeito da atuação do Executivo na criação de legislação, reflexão essa causada pelas contingências sociais, sendo o reconhecimento dessa questão reflexo disso.

272 Como as de Mello Franco, Walter Porto e Poletti.

a pelos seus progressos. Chegou mesmo a louvar o regime anterior, que supostamente teria feito o Brasil ascender ao nível das grandes potências mundiais<sup>273</sup>.

Para a nova Constituição, o autor propôs um sistema judiciário organizado pelos estados, coexistindo com tribunais federais e com o Supremo Tribunal Federal, que julgariam causas de interesse da União em grau de recurso<sup>274</sup>. Ribeiro criticou duramente o sistema de dualidade de jurisdição do regime anterior, responsabilizando-o por inúmeros conflitos de competência. Não teria havido unidade na jurisprudência. O judiciário federal seria muito mal organizado, sobretudo no interior. Ali julgariam apenas juízes suplentes de escassa idoneidade moral e baixa capacidade intelectual, o que não garantiria os interesses da União.

Ribeiro opôs-se também à unidade judiciária federal, pois a justiça da União seria mal organizada. Isso representaria, ainda, retrocesso imensurável, retornando-se aos tempos do Império unitário.

Ao mesmo tempo, o comissário alegou que não se poderia retirar a organização judiciária dos estados, pois ela seria o mais importante apanágio de sua autonomia. O autor, de forma criativa e bem elaborada, tomou um dos principais argumentos dos defensores da unidade da Justiça nas mãos da União – o de que a distribuição da justiça seria interesse nacional – e o usou a seu favor, asseverando que a *distribuição da justiça* seria sim interesse nacional, mas que sua *organização* seria interesse local, mesmo porque só os estados que conheceriam as peculiaridades de cada território.

O mineiro, assim, propunha um sistema judiciário misto, no qual haveria judiciário estadualmente organizado mas dentro de regras impostas na Constituição Federal, conferindo à magistratura uma série de garantias – como inamovibilidade, estabilidade, provimento por concurso e irredutibilidade de vencimentos. Defendendo a criação dessas regras constitucionais, retomava a tese de que a distribuição da justiça seria interesse nacional. Assim, caberia à União evitar os graves abusos que alguns estados cometeriam à sombra de sua autonomia. Dessa forma, seu projeto tentaria atingir um meio-termo jurídico, tal qual teria atingido Napoleão através do *Code Civile*<sup>275</sup>. Esse foi, resumidamente, o trabalho do ministro,

---

273 “...à sombra e sob a tutela desse regime a nação brasileira teve tão estupendo surto de progresso e desenvolvimento que ascendeu ao nível das grandes potências mundiais, tendo tido lugar de relevo, marcado pelo talento e cultura dos seus representantes nos mais importantes congressos das nações do velho continente e do novo.” (OLIVEIRA, 1933, p.123)

274 O autor usou o termo “recurso”, mas, pela avaliação de Carlos Maximiliano, “...o sr. Arthur Ribeiro, no seu projecto, confundiu recurso extraordinario com acção federal! No projecto primitivo de S. Excia. figurava até appellação!” (ACI-CM, p.546)

275 “É nesse *meio termo juridico*, com que Napoleão converteu em granito e bronze indestructivel [o *Code Civile*] a materia candente e amorpha que a Revolução lhe forneceu, que eu me esforcei por attingir, na parte do ante-

o qual no final reproduzia os artigos levados à Comissão (OLIVEIRA, 1933).

A proposta de Arthur Ribeiro gerou muitos debates, sendo João Mangabeira o seu principal contendor. Diferentes argumentos foram usados contra o projeto, alguns deles ligados à própria autonomia estadual.

João Mangabeira entendia que a federação era algo flexível, dinâmico, não tendo um padrão imutável como o metro. Apelando a autores como Mouskheli e Kelsen, defendeu um judiciário federalmente uno, lembrando que o vienense tinha sido o principal redator da Constituição austríaca, a qual era federal e previa judiciário totalmente federal (ACI-JM, p.301). Oliveira Vianna, mais enfático, disse que o que se debatia era questão de técnica política, não de técnica judiciária; não estariam os comissários reunidos para servir a tipos ideais de regime, mas para debater se seria conveniente ou não ao Brasil a existência de judiciários estaduais<sup>276</sup>.

Para Cavalcanti, o Judiciário seria um dos órgãos da soberania e, portanto, da União (CAVALCANTI, 1933, p.96). Carlos Maximilano, por sua vez, reiterou posicionamento anterior, apelando a Kelsen e citando-o: se mesmo este afirmara que unidade de magistratura significava um grau nada comum de centralização, não haveria muita diferença entre afirmar isso e a ideia que Maximiliano defendia, de que isso implicaria uma federação incompleta<sup>277</sup> (ACI-CM, p.417-8).<sup>278</sup>

projecto que, por força das circunstancias, veiu cair nas minhas mãos inhabeis” (RIBEIRO, 1933, p.136, grifo no original).

276 Vianna demonstrou também grande preocupação com o Judiciário no interior brasileiro. Desejoso de proteger o juiz do “mandonismo das aldeias”, alertava que nelas estaria o juiz de 35 milhões de brasileiros, enquanto a população das capitais não seria maior do que 5 ou 6 milhões de almas (ACI-OV, p.412-6).

277 Mas o jurista não mencionou o que o autor escreveu no parágrafo anterior, ao comentar o mesmo artigo 82 da Constituição austríaca, sobre a unidade federal da magistratura: “...obgleich das Interesse der Länder an dieser Gerichtsbarkeit bei der Berufung der Mitglieder des Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshofes durch die Mitwirkung des Bundesrats Berücksichtigung findet” (KELSEN, 1922, p.178) - “embora o interesse dos estados nessa jurisdição [federalmente una] seja levado em consideração através da cooperação do Senado na nomeação dos membros dos tribunais constitucional e administrativos” (tradução nossa).

278 Hans Kelsen já era autor de renome no Brasil no período, tendo sido invocado algumas vezes nas discussões relativas ao anteprojeto, quer nas reuniões da Comissão (ACI, p.301, 417), quer nas exposições de motivos (CAVALCANTI, 1933, p.26, 66; MANGABEIRA, 1934, p.23-5, 86-7). Posteriormente, ao longo da Constituinte, foi debatido se o Governo Provisório poderia impor limites ao trabalho da Assembleia, chegando-se mesmo a solicitar um parecer do jurista a respeito. Para detalhes sobre o parecer, ver SIQUEIRA, 2015, o qual inclui a manifestação do vienense.

Resumidamente, Kelsen se posicionou de forma coerente com sua teoria. Para ele, o Governo Provisório - como instância revolucionária e enquanto criasse normas obedecidas de maneira geral - teria plenitude de poderes, podendo limitar a Constituinte, que não seria verdadeiramente soberana (pois teria poderes circunscritos). Mas este afirmou nas entrelinhas, no final do primeiro quesito, que a Constituinte, ao violar as prescrições do Governo Provisório, poderia tentar se tornar uma verdadeira Assembleia Constituinte soberana, através de uma via revolucionária (KELSEN, 1933, p.372). Ou seja, seria uma questão de poder, a respeito da quem teria capacidade para determinar o que poderia ou não ser feito, o Governo Provisório ou a Constituinte, sendo ela decidida a partir de quem tivesse mais força.

Essa não foi a única vez que os poderes de uma Constituinte foram questionados, tendo o mesmo

Outro ponto discutido era se entes autônomos poderiam julgar entes soberanos, podendo mesmo resultar em repercussões internacionais. Advertiu-se, por exemplo, que “...não se pode[ria] permitir a subordinação da soberania da União às justiças de Estados, puramente autônomos” (ACI-TC, p.424-5).

Houve quem, com ênfase, afirmasse que

Não concordará, jámais, em submeter a nossa soberania ou uma Nação soberana estrangeira a uma jurisdição, a um Tribunal que a própria lei classifica de local. [...] Era a inversão de todas as regras da logica e dos principios essenciaes da Federação. A soberania comparecendo como ré deante da autonomia para ser por ella processada e condemnada! (ACI-JM, p.449).

Relacionada a essa questão, estava a da competência para criação de tribunais especiais. Mello Franco, apoiando a ideia de que esse poder só caberia à União, argumentou com base na nova legislação social, sobretudo a trabalhista. Lembrou que suas disposições resultavam por vezes de compromissos internacionais, não podendo ficar ao arbítrio de tribunais estaduais. Além disso, tal legislação era desenvolvida pelo Ministério do Trabalho, não pelos estados (ACI-AMF, p.438).

Na mesma senda, Mangabeira entendeu que a soberania da União não poderia ficar dependente dos estados, no que tange à criação de jurisdições especiais em primeira instância. Era importante que a União pudesse criar tribunais como os do trabalho (ACI-JM, p.438-9). Cavalcanti também argumentou aqui, mais uma vez, em favor da União, mencionando inclusive a possibilidade de criação da magistratura trabalhista<sup>279</sup> (CAVALCANTI, 1933, p.101).<sup>280</sup>

Em sentido oposto, foi brandido o argumento de que, num regime federativo, seria próprio das jurisdições locais organizar tribunais especializados (ACI-AR, p.446). Defendeu-se também, primeiro, que o poder estadual estaria agora cercado das ameaças do passado com as garantias da magistratura; segundo, que os juízes, ainda que organizados pelos estados, exerceriam suas funções dentro do Brasil, sendo todos juízes brasileiros com poderes emanados da Constituição Federal, sendo impróprio contrapor, aqui, nacional e “local” (ACI-AC, p.490).

---

ocorrido na década de 1980, numa linha de debate iniciada com o regime de 1964. Para detalhes, ver PAIXÃO, 2014 e 2015, p.91-2.

279 Afirmou o mesmo autor: “[A] judicatura especializada, uma das conquistas do direito moderno. [...]”

A tendencia universal é toda hoje em dia nesse sentido, tanto mais quanto novas relações jurídicas, provenientes de interesses sociaes e economicos, não permitem prever o desenvolvimento que terá a justiça especializada” (grifo nosso) (CAVALCANTI, 1933, p.114).

280 Deve-se destacar aqui a centralidade da Justiça do Trabalho no raciocínio dos commissários.

Os adeptos da centralização argumentavam que a unidade do direito material, por si só, já demandaria a unidade de jurisdição desde a criação da Constituição de 1891; isso se faria mais urgente agora, com a unificação do direito processual. De nada adiantaria só legislar, pois a lei, em última instância, seria não o que sua letra estamparia, mas o que o juiz declararia e proclamaria. Dentro desse quadro, seria burlar a competência da União para legislar sobre o direito material conceder a magistratura aos estados. A estadualização do sistema judicial já teria dissolvido no passado a necessária unidade do direito substantivo<sup>281</sup>.

A discussão foi longa, apresentando então Carlos Maximiliano emenda permitindo à União criar lei orgânica, válida para toda a magistratura nacional, tendo sido a proposta aprovada. O jurista era também membro da Comissão de Reorganização da Justiça Nacional, a qual - segundo revelou Maximiliano em momento diverso -, já tinha a lei orgânica quase pronta (ACI-CM, p.512). Pode-se depreender do conjunto dos debates que o projeto do gaúcho, aprovado pela Comissão, era regular a justiça nacional em detalhes por lei, a qual já estava sendo elaborada em outra comissão. Para garantir a aplicação desta no novo regime, evitando questionamentos acerca de sua constitucionalidade, aprovou-se em outro momento, também por proposta de Carlos Maximiliano, dispositivo que expressamente facultava à lei orgânica da magistratura vincular poderes locais<sup>282</sup>.

Os detalhes sobre a lei orgânica foram sendo revelados ao longo das sessões, de maneira esparsa e discreta, sendo difíceis de detectar – tanto assim que as obras que versam acerca dos debates da Comissão sequer mencionam isso, deixando tudo passar em branco.

Quanto ao trabalho da Comissão, no fim seguiu-se no texto constitucional o cerne do projeto de Arthur Ribeiro: garantias fixadas pela Constituição Federal e base judiciária estadual, i. e., julgamento por juízes de Direito. Foram aprovadas, todavia, importantes modificações em matéria de recursos. Estabeleceu-se a competência federal para criar a lei orgânica da magistratura de todo o país (medida, esta, que motivou a saída do Ministro Ribeiro da Comissão). Fixou-se um rol<sup>283</sup> de matérias de interesse da União que seriam julgadas somente por determinados magistrados das capitais estaduais, em processos em que

---

281 Haveria lugares onde se chegava mesmo a ter divórcio a vínculo sob aparência de nulidade do casamento, sendo desavenças transferidas para lugares onde isso poderia acontecer. Haveria jurisprudência conflitante no mesmo lugar, decidindo a justiça federal e a estadual sobre habeas corpus de maneiras completamente diferentes (ACI-JM, p.397). A esse tipo de crítica, respondeu-se que para isso haveria o recurso extraordinário (ACI-AR, ACI-AC, p.397).

282 “A enumeração das garantias da distribuição de justiça, feita na Constituição Federal, não impede que a lei organica estabeleça outras, obrigatorias para os poderes locais” (ACI, p.511)

283 Para sua criação, partiu-se do texto em que a Constituição anterior determinava os casos de competência da justiça da União. Este teria sido repetido em larga medida (ACI, p.546-8).

oficiariam procuradores da República, i. e., autoridades federais<sup>284</sup>. Isso, todavia, não estava tão claro no momento, sendo a discussão então claudicante.

Os trabalhos então prosseguiram, sendo desenvolvido o restante do capítulo do Judiciário. Sobre o tema, destaquemos alguns pontos. Foi aprovada, quando da discussão do rol de matérias de interesse da União, emenda de Maximiliano adicionando os casos relativos a “minas, força motriz das águas<sup>285</sup>, terras devolutas, colonização e policia de estrangeiros<sup>286</sup>”. A justificativa foi que a “força das águas” seria em toda parte regulada por lei federal e julgada por magistrados federais (ACI, p.547). Esse caso de competência da Justiça Federal, devemos destacar, não figurava no texto da Constituição anterior.

Também foi aprovada a gratuidade da justiça para os pobres, após certa discussão sobre se isso seria matéria constitucional, entendendo que sim Cavalcanti, Aranha, Góes Monteiro e Mangabeira. Maximiliano e Agenor de Roure entenderam que não. Durante o debate, Mello Franco fez questão de consultar Maximiliano, ressaltando que era ex-ministro da Justiça e membro da Comissão de Reforma da Justiça, respondendo o gaúcho que aquela comissão já organizara a assistência judiciária (ACI, p.588-90).

Aprovou-se a criação de tribunais especiais pela União. Além disso, é de se destacar que Antonio Carlos votou a favor de emenda, desde que fosse acrescentado “assegurado sempre o recurso para o Supremo Tribunal”, a fim de evitar que lei ordinária criasse tribunal com o intuito de afastar a competência do Supremo, destruindo a unidade do direito. Maximiliano, por sua vez, opôs-se, por entender que poderia o tema ficar para lei orgânica, justificando que “A Constituição está ficando um colosso. Já está tres vezes mais volumosa

---

284 Medida que a Comissão entendia garantir em alguma medida os interesses da União, uma vez que não haveria julgamento por parte de juízes iniciantes do interior nem por pretores (ACI, p.545-8), juízes sem aprovação em concurso, havendo uma maior garantia de qualificação do magistrado. Além disso, atuariam nos casos os membros do Ministério Público Federal, mais uma garantia. Ou seja, no fundo, centralizavam-se causas de interesse da União; havia julgamento por magistrado estadual, mas ainda assim se centralizava em alguma medida, uma vez que seriam magistrados determinados, mais fáceis de se acompanhar, e não qualquer magistrado do aparelho estadual.

285 Aprovado com alteração para “força hidráulica”, por sugestão do presidente, aludindo à Convenção de Havana, que empregava essa expressão (ACI, p.547)

286 Assunto, este, ao qual o jurista sempre deu acentuada atenção.

que a de 1891. Até de prazos<sup>287</sup> se cogita!...”<sup>288</sup> (ACI, p.439).

Deve-se ressaltar que o Governo Provisório já dera passos nesse sentido - e com acentuado caráter administrativo. Criara já, pelo Decreto nº 21.396<sup>289</sup>, as Comissões Mistas de Conciliação, às quais competia “dirimir os dissídios entre empregadores e empregados”. Criara, também, os Tribunais Marítimos Administrativos mediante o Decreto nº 20.829<sup>290</sup>, o qual seria alterado pelos de número 22.900<sup>291</sup> e 24.585<sup>292</sup>. Medidas como essas, inclusive, foram mencionadas na Comissão<sup>293</sup>. A aprovação da criação de tribunais especiais pela União, portanto, também consolidava a obra do Governo Provisório, além de lançar a base para a criação de mais órgãos especializados.

É de se destacar também a proposta de o que chamamos hoje de ação direta de

---

287 O jurista aqui se referiu a medidas anteriormente aprovadas, como o mandado de segurança, proposto por João Mangabeira. O texto proposto era longo e detalhado, para, na visão de Mangabeira, não se deixar “margem a manobras e burlas”. Oswaldo Aranha se opôs aos detalhes, defendendo redação “dentro da technica constitucional”, ao que o baiano respondeu que deveria constar no texto constitucional, ao menos, que o mandado poderia impedir a autoridade de praticar o ato, senão a lei processual não teria poderes para tanto – aparentemente, por força da separação de poderes (ACI, p.375-6).

Outro exemplo de dispositivo detalhado a que Maximiliano se referia era uma espécie de o que chamamos hoje de audiência de custódia, proposta por Mangabeira, prevendo também prazos, ao que Maximiliano afirmou que achava “a redacção muito prolixa para uma Constituição, mais parecendo um artigo de Codigo Processual”, mas que a ideia era “excellente”. Mangabeira respondeu que o texto era necessário, tendo sido a medida incluída em textos constitucionais mesmo em países “mais civilizados” como a Dinamarca, pois “Temos que fazer uma Constituição para o nosso meio!”. Maximiliano afirmou mais uma vez que “... ainda nada tem a propôr, embora achando a disposição prolixa e materia de codigo de processo” (ACI, p.375-6).

288 Em outra ocasião, o jurista esclareceu seu conceito de Constituição: “A razão de ser, porém, de sua emenda, é muito outra. Por educação e formação de espírito, é contrario as leis prolixas. A Constituição é uma lei basica, feita para durar 50 ou 100 annos. Todas as leis excessivamente minuciosas têm vida ephemera, porque impõem ás multidões uma exegése particularista ás vezes triumphantes occasionalmente, por motivos de momento, mas que passada essa orientação geral dos espiritos, se tornam imprestaveis.

Assim aconteceu com uma serie de Constituições, que tiveram vida ephemera. Afinal, todos os povos que fizeram Constituições com bastante elasterio, impondo os assumptos em termos geraes, como aconteceu com a Americana e com a Francesa e mesmo com as nossas duas, a da monarchia e a da republica, tiveram durante 40 ou 50 annos, tempo suficiente para que, pouco a pouco, a jurisprudencia e a doutrina fossem affeioando seus textos ás normas e preceitos correntes e triumphantes no meio nacional.

Por pensar dessa maneira é que se insurge, ás vezes, com grande pesar, contra as tentativas de se tornar excessivamente longa a nossa Constituição. E como se está exactamente pisando terreno muito serio e perigoso, achou que não se devia, na própria Constituição, restringir, em demasia, os limites dentro dos quaes se póde organizar o Poder Judiciario; e deixou, então, que uma lei mais facilmente revogavel, até a prazo fixo, fosse, pouco a pouco, introduzindo na legislação geral as modificações que a experiencia indicasse.” (ACI-CM, p.450).

Em outro momento, complementou: “A Constituição deve exigir o menos possivel; depois, a lei de organização judiciaria entrará em detalhes, completando a outra.” (ACI-CM, p.501).

289 “Institue Comissões Mistas de Conciliação e dá outras providências”, de 12/05/1932.

290 “Cria a Diretoria da Marinha Mercante e dá outras providencias”, de 21/12/1931.

291 “Concede autonomia aos Tribunais Maritimos Administrativos e dá outras providencias”, de 06/07/1933.

292 “Approva e manda executar o regulamento do Tribunal Maritimo Administrativo”, de 05/07/1934.

293 “Dessa data para cá, em virtude não só da nova legislação social de após-guerra, como dos compromissos assumidos pelo Brasil, em virtude da evolução dessa legislação, e da circumstancia de ser signatario do tratado de Versailles tornou absolutamente necessario fixar devidamente nas attribuições da Assembléa Nacional os poderes para elaboração das leis que possam atingir a qualquer das classes em jogo. Muitas dellas, e acha-se presente o eminente consultor juridico do Ministerio do Trabalho, sr. Oliveira Vianna, que poderá confirmal-o – instituem tribunaes especializados para solução de multiplos assuntos” (ACI-AMF, p.455-6).

inconstitucionalidade, de autoria de Themistocles Cavalcanti<sup>294</sup>. Ela suscitou grandes debates, tendo sido rejeitada. Não entraremos em detalhes pois ela foge do tema mais direto do trabalho, mas destacamos que, nesse ponto, controle judicial de constitucionalidade e Estado social podiam colidir. João Mangabeira se opôs à medida, expondo, dentre seus argumentos, suas prevenções quanto ao Judiciário na matéria. Aludiu com frequência aos Estados Unidos, onde por repetidas vezes a Suprema Corte fulminara leis que dispunham sobre a área social, com base no direito à propriedade e à liberdade negocial.

Os comissários eram, em sua maioria, políticos experientes. Eles iam longe por vezes em matéria de centralização, mas não se lançavam sempre a ousadias, quanto mais em assuntos incômodos, em que havia risco de medidas radicais se inviabilizarem. Isso ficou claro na discussão acerca do Judiciário

*O sr. Carlos Maximiliano* adverte, aliás, que a Sub-Comissão está fazendo buraco nagua, porque os grandes Estados absolutamente não se conformarão, com essa opinião de Avenida Central. Vae-se ter novamente as grandes bancadas como as de Minas-Geraes, S. Paulo e Rio Grande, que arrastam quase sempre, a maioria. Basta que essas tres bancadas se reunam para destruir o que a comissão está elaborando.

Ella está a fazer literatura para os grandes Estados pôrem abaixo, pois elles não se conformarão em ficar reduzidos a nada, simplesmente com o direito de nomear juizes. Está-se a perder tempo (ACI-CM, p.568).

Ou seja, o cálculo político sempre importou nos trabalhos da Comissão, como a questão do Judiciário aqui escancarou.

Além disso, devemos destacar que, quando da discussão de crimes contra a segurança nacional, Góes Monteiro se opôs ao julgamento destes, da traição e da espionagem pelo júri destinado aos crimes comuns, defendendo tribunais especiais. Ciente da capacidade do júri de sabotar políticas repressivas<sup>295</sup>, Mangabeira, buscando solução conciliatória, sugeriu manter o júri, mas permitir sua composição por militares nesses casos. Temendo “chicanistas” que afirmassem que isso era inconstitucional, Góes Monteiro frisou que seria preciso que a

---

294 Já se demonstrou como o controle concentrado de constitucionalidade de leis federais pode também ser instrumento apto para ações autoritárias, tendo inclusive surgido no Brasil durante a ditadura militar (cf. ANDRADE BARBOSA, 2012, p.85-90). Nesse sentido, não pode ser mera coincidência que quem sugeriu a medida na Comissão tenha sido Themistocles Cavalcanti, à época de nítida inclinação antidemocrática.

295 Mangabeira, sempre muito participativo, também atuou no debate acerca do júri, sobretudo por ser entusiasta da instituição. O jurista defendia que seria inapropriado o júri figurar na organização do Judiciário, devendo constar na seção acerca das garantias do indivíduo; ele seria uma garantia do cidadão, desde que aparecera na Inglaterra, não tendo nunca sido, a seu ver, peça do Judiciário (ACI-JM, p.552). Mangabeira propusera que os crimes políticos fossem de competência do júri, além dos de imprensa e de outros definidos em lei, entendendo que ele deveria julgar aqueles por causa de peculiaridades suas, devendo a disposição figurar na Constituição “porque no Brasil, para se perseguir indivíduos envolvidos em crimes politicos, já se alterou a legislação, substituindo o jury pelo juiz singular!” (ACI-JM, p.547).

própria Constituição declarasse taxativamente que certos crimes seriam sujeitos a tribunais especiais.

Oswaldo Aranha disse temer medidas assim, sendo melhor viver em outro país caso isso constasse da Constituição. Se necessário, far-se-ia talvez uma lei à parte, como na Espanha. Mello Franco, todavia, defendeu que deveria haver dispositivo na Constituição a respeito, para que “a lei não fique em desacordo com ella”. Ao final, foi rejeitada a proposta de Góes Monteiro (ACI, p.594-7) – o ensaio do que seria a Lei de Segurança Nacional.

Quanto aos pontos específicos, há de se destacar, por último, proposta de Mangabeira de artigo dispondo “Na interpretação e applicação da lei, o seu fim social prevalece sobre a sua letra. A lei não poderá ser interpretada ou applicada contra o interesse colectivo”. Houve vários debates a respeito do que seria interesse coletivo<sup>296</sup>, não se chegando a uma conclusão. Ao fim, rejeitou-se a primeira parte da emenda, sendo aprovada a segunda (ACI, 2004, p.581-2).

A discussão acerca da organização judiciária foi imensa, de modo que tentamos fazer apenas um apanhado limitado do ocorrido, destacando os pontos de interesse ao presente trabalho. Devemos ressaltar, porém, que não foi assim que o debate acerca do Judiciário ocorreu: ele, na verdade, foi obscuro, indo e voltando, sem muita certeza. Os debates foram intensos; as emoções, inflamadas; a confusão, grande. Foi o tema mais controverso de todos os abordados pela Comissão.

Nem os comissários, por vezes, sabiam o que estava ocorrendo, como se pode depreender de manifestações nas quais membros afirmaram que não havia ficado claro o que prevalecera, se fora a unidade ou a dualidade da justiça (ACI-AC, p.561; ACI-AMF, p.565-6), ou que disposições suas foram aprovadas num dia e derrubadas no seguinte, sem ter sido votadas neste sentido, coisa que nunca se vira (ACI-CM, p.568). Chegou-se a afirmar que a redação de tudo seria revista (ACI-OA, p.571), recuando-se depois e aceitando-se formação de comissão<sup>297</sup> para se elaborar estudo prévio antes da entrega da matéria ao relator, sendo isso de fato necessário, “...porque as incoherencias e duvidas são maiores do que se podia supôr e, em consequencia disso, o trabalho daria má impressão si fosse assim publicado” (OCI-OA, p.586-7). Sobre a organização judiciária, em suma: indefinições e incertezas.

---

296 Merece destaque a posição de Antonio Carlos, para quem “Toda e qualquer interpretação da lei deve objectivar e reclamar o direito, seja a favor ou contra o interesse colectivo. Esta é uma porta larga para graves injustiças. O interesse colectivo, por vezes, tem contra si o direito que pode estar ao lado do indivíduo contra aquelle” (ACI-AC, p.581). Ao fim, acabou votando pela segunda parte da proposta.

297 Membros, por sugestão de Antonio Carlos: Afranio de Mello Franco, Oswaldo Aranha e João Mangabeira (ACI, p.587).

Antes de encerrar a subseção, destaquemos a quase ausência de considerações acerca da Justiça Eleitoral<sup>298</sup>. Silêncio ensurdecedor sobre a matéria, que muito nos fala. O tema só aflorou algumas vezes ao longo das discussões, de forma excepcional. Encontramos proposta de que a Justiça Eleitoral fosse exclusivamente federal, pois “É uma conquista não mais sujeita a organizações. Quer uma justiça eleitoral autônoma” (ACI-OA, p.114).

O relator da matéria foi Prudente de Moraes Filho, advogado e magistrado substituto do Tribunal Superior Eleitoral, criado pelo Código Eleitoral. De forma reveladora, o paulista afirmou que “Organizou uma série de dispositivos sobre a justiça eleitoral para instituí-la na Constituição, de acordo com o Código Eleitoral” (ACI-PMF, p.118). Posteriormente o presidente Mello Franco chamou a atenção da Comissão para que ela considerasse a proposta de Moraes Filho “...sobre o capítulo Justiça Eleitoral”, o que foi todavia adiado por pressão de Arthur Ribeiro, uma vez que a organização do Judiciário não fora ainda decidida. Moraes Filho então remeteu seu capítulo à Comissão do Poder Judiciário.

Na verdade, encontra-se mais sobre a matéria em passagens das discussões sobre a intervenção federal. Desde o início, desde o projeto de Carlos Maximiliano, já constava a Justiça Eleitoral como peça importante nas disposições sobre intervenção federal (ACI-CM, p.17-8). Ao longo das votações sobre esta é que foram revelados os aspectos mais relevantes da Justiça Eleitoral, e de modo pacífico: sem debate, aprovou-se que cabia a ela decidir sobre legitimidade de poderes em caso de “duplicata”, substituindo as Comissões de Verificação de Poderes (ACI, p.56). Igualmente sem debate, aprovou-se que cabia ao TSE requisitar intervenção federal para fazer cumprir as decisões da Justiça Eleitoral, substituindo o Congresso Nacional e fazendo a corte ombrear, de certa forma, o próprio STF, ao qual cabia requisitar intervenção para o cumprimento das demais sentenças (ACI, p.57).

Essas funções da Justiça Eleitoral, tão importantes à vida política, faziam com que houvesse indefinições a seu respeito, sendo ela considerada ora como parte do sistema judiciário, ora como algo diverso.

A par disso, devemos lembrar a interpretação que se consolidou ao longo da Primeira República acerca do Judiciário: ele não poderia se manifestar sobre questões tidas como políticas. Essa foi a visão predominante do período - em que pese surgissem por vezes contestações -, chegando-se a incorporá-la ao texto constitucional através da Reforma de

---

298 Deve-se frisar que, no Anteprojeto, a Justiça Eleitoral aparece num capítulo à parte, não fazendo parte do do Judiciário. Colocamo-la na presente subseção porque algum critério deveríamos seguir, ainda que imperfeito.

26<sup>299</sup>. Esse entendimento era forte entre os membros da Comissão do Itamaraty, a tal ponto que João Mangabeira apresentou - “...no sentido de evitar possibilidade de dictadura judiciaria” (ACI-JM, p.583) - emenda no mesmo sentido<sup>300</sup>, a qual foi sem grandes debates aprovada.

Ainda assim, havia indefinições na Comissão quanto ao que seria a Justiça Eleitoral. Maximiliano, o único a discordar em parte da emenda de Mangabeira, defendeu redação mais sintética, bem como afirmou que os tribunais eleitorais fariam parte do Judiciário. Além disso, no projeto da Comissão de Reorganização da Justiça Nacional, da qual Maximiliano fazia parte, esses tribunais foram considerados parte da Justiça nacional. Para evitar contradições, impunha-se, pois, adaptar o texto constitucional em debate (ACI-CM, p.584). Mangabeira, por sua vez, respondeu que em lugar algum do mundo o tribunal eleitoral faria parte do Judiciário (ACI-JM, p.584). Ao serem votadas as disposições sobre Justiça Eleitoral, Mello Franco, por fim, declarou encerrada a votação do capítulo do Poder Judiciário (ACI-AMF, p.608). A mentalidade dos comissários e sua experiência na Primeira República faziam-se sentir, havendo indefinições quanto à matéria.

Um resumo do Código Eleitoral vigente, a proposta de Prudente de Moraes Filho para a Justiça Eleitoral foi votada após intensos debates sobre a organização do Judiciário. Revelador foi como se deu a votação: sem debates e em bloco. Só se aprovou o texto para viabilizar sua posterior adequação ao que viesse a ser decidido sobre a dualidade de magistratura (ACI, p.606-8)<sup>301</sup>.

Isso tudo permite algumas conclusões. A primeira é de que o papel desempenhado pela Justiça Eleitoral era mais ligado à política do que ao sistema judiciário, sendo ela a substituta de instâncias que, no regime anterior, haviam cumprido mal as mesmas funções, provocando instabilidades. Não à toa, havia certa crise de identidade em torno dela, sendo considerada ora integrante do Judiciário, ora algo à parte. Dado o papel da Justiça Eleitoral de

---

299 “Art 60 - Aos juizes e Tribunaes Federaes: processar e julgar: [...]

§ 5º Nenhum recurso judiciario é permittido, para a justiça federal ou local, contra a intervenção nos Estados, a declaração do estado de sitio e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato dos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual; assim como, na vigencia do estado de sitio, não poderão os tribunaes conhecer dos actos praticados em virtude delle pelo Poder Legislativo ou Executivo.”

300 “Nenhun recurso judiciario é permittido contra a intervenção nos Estados, declaração de sitio, eleição presidencial, verificação de poderes, reconhecimento, posse, legitimidade e perda de mandato legislativo e executivo, tomada de contas pela Assembléa e outros actos essenciaes e exclusivamente politicos, reservados por esta constituição ao arbitrio [*sic*] e discrição de outro poder” (ACI-JM, p.583-4).

301 Tomando-se mesmo o cuidado de se inscrever na Constituição que era proibida, durante a votação, a presença de força pública no edificio a ela destinado.

*sucedâneo de instâncias políticas*, exercendo função vital à estabilidade do país, muniu-se-lhe mesmo de medida das mais extremas na vida política nacional, a deflagração de intervenção federal.

A segunda é a de que a Justiça Eleitoral não foi encarada pela Comissão como objeto de discussão. As decisões acerca da Justiça Eleitoral não foram tomadas pela Comissão do Itamaraty em suas célebres reuniões. Ela era tida como obra já definida do Governo Provisório, devendo a nova Constituição apenas se adaptar ao Código Eleitoral, obra da Subcomissão Legislativa de Direito Eleitoral. Dessa forma, a Constituição deveria substituir, nos casos de intervenção federal relacionados a eleições, os órgãos legislativos pelos órgãos dessa justiça, bem como incorporar as bases já criadas pelo Decreto 21.076/1932. Quando muito, discutiu-se na Comissão do Itamaraty a inclusão da Justiça Eleitoral no Poder Judiciário – mas ainda com base na obra de outro colegiado do Governo Provisório, a Comissão de Reorganização da Justiça. Havia uma tendência a harmonizar resultados de comissões distintas, que por vezes tinham membros em comum.

Encerrando essa subseção sobre o Judiciário, pode-se concluir que ele foi o tema mais controverso de todos da Comissão, gerando infundáveis debates e até a renúncia de um membro do colegiado. Até houve algum debate sobre a separação de poderes, quando Cavalcanti propôs controle concentrado de constitucionalidade, mas o principal problema era a relação entre União e estados. O principal tema envolvendo o Judiciário, portanto, não foi a separação de poderes, mas o federalismo. Praticamente tudo girava em torno deste, sendo o maior nó nessa matéria enfrentado pela Comissão do Itamaraty.

Marginalmente nas discussões do Judiciário, por vezes surgiam nelas elementos indicativos da existência e expansão do Estado Interventor. Dentre as causas de interesse da União a serem julgadas com participação de procurador da República, estavam as relativas às minas e à força hidráulica. Aprovou-se norma de hermenêutica, estatuinto que a lei não poderia ser interpretada ou aplicada contra o interesse coletivo.

Nesse quadro, é de se destacar a disputa pela competência para a criação de justiça especializada. Triunfou a tese da competência federal, sobretudo para que a União pudesse criar uma justiça trabalhista, da que já se cogitava. Além de ser matéria federal, vinculada ao Ministério do Trabalho, havia compromissos internacionais do Brasil relacionados à regulação do trabalho – o que também legitimou a ideia de que deveria ser federal o órgão encarregado de julgar disputas trabalhistas.

#### 4.2.4 Conselho Supremo

A ideia de um conselho para análise de questões político-jurídicas importantes tem longuíssima duração no Brasil, tendo ora mais destaque, ora menos. Essa noção espalha-se dos últimos anos dos tempos coloniais à atualidade, encontrando na Constituição de 1988 seus representantes no Conselho da República e no Conselho de Defesa Nacional<sup>302</sup>.

Na Primeira República, o deputado Arnolpho Azevedo propôs a criação de um Conselho Federal da República em 1910. Dois anos depois, Afranio de Mello Franco tornou-se o relator do projeto, adotando-o em linhas gerais, mas realizando algumas modificações (ACI-AMF, p.842, MELO FRANCO, 1976, p.593-4).

Mais conhecida era a proposta de Alberto Torres. Em 1914, em *A Organização Nacional*, propôs o que chamou de “Poder Coordenador”, com a função de “...concatenar todos os aparelhos do systema político, como mandatario de toda a Nação - da Nação de hoje, como da Nação de amanhã - perante seus delegados” (TORRES, 1916, p.275-6). Tal poder caberia a um “Conselho Nacional”, com várias atribuições importantes, como resolver conflitos entre Poderes e entre entes federativos, e controlar as intervenções federais (TORRES, 1916, p.287-91). Com esse novo órgão, almejava Torres enfrentar melhor os problemas da República.

Na Comissão do Itamaraty, a matéria foi designada para um subcomitê composto por Mello Franco, Prudente de Moraes Filho e José Américo. De contribuições deste não há notícia. Prudente de Moraes já se afastara das reuniões em virtude de doença, mas discutira a matéria com Mello Franco e oferecera-lhe sugestões. Foi o presidente quem expôs a matéria sozinho na Comissão, dadas as ausências dos demais (ACI, p.842-4).

Deve-se ressaltar que desde o início das reuniões estava decidido que existiria um conselho como órgão de relevo na nova ordem (ACI, p.16), não tendo a proposta nunca sido posta em xeque: só se discutiram seus detalhes e sua operacionalização. Como essa decisão foi tomada não fica claro, uma vez que as atas não o revelam. Nossa hipótese é que isso se deu por decisão e influência de Afranio de Mello Franco, entusiasta da proposta desde a década de 1910, o qual teria visto a oportunidade para trazê-la à realidade<sup>303</sup>. O presidente da Comissão, hábil diplomata, não deve ter tido dificuldade para convencer a maioria de seus

---

302 LYNCH, 2005, obra que recomendamos para um panorama histórico da questão

303 Mello Franco afirmou que parte do projeto por ele apresentado à Comissão seguiam a mesma linha da de seu relatório da década de 1910, com as modificações que a nova ordem de coisas impunha (ACI-AMF, p.842). Afirmou, também, tomar como base por vezes o Conselho de Estado do Império (ACI-AMF, p.843).

colegas a respeito, sobretudo frente às experiências do regime anterior e à necessidade de algum freio ao Presidente da República e de algum mecanismo de coordenação entre União e estados. A proposta de Torres, conhecida pela Comissão, também deve ter ajudado a convencer sua maioria acerca do Conselho.

Assim, podemos concluir que, uma vez decidida a existência de um conselho nacional, o senado passou a ser posto em xeque, sobretudo pelo fato daquele órgão também servir para representação estadual. Existem, todavia, indícios em sentido contrário. Primeiro, deve-se ressaltar que a proposta original de Prudente de Moraes Filho, um dos encarregados da matéria, não previa, no Conselho, uma representação estadual igualitária (ACI-AMF, p.842-3). Segundo, houve declarações de que, com a extinção do Senado, a Comissão precisaria encontrar algum substituto que garantisse a igual representação entre os estados (ACI, p.283; ACI-AMF, p.844), o que indicaria que, na verdade, o Conselho teria surgido em decorrência da extinção do Senado.

Entendemos, todavia, que nossa conclusão se mantém. Primeiro, porque o projeto de Prudente de Moraes não era o único, tendo Mello Franco elaborado sua própria proposta. Além disso, as declarações sobre a necessidade de um órgão que garantisse a representação igualitária dos estados (ACI, p.283; ACI-AMF, p.844) seriam apenas atos de fala, no sentido de convencer as pessoas da necessidade e da legitimidade do Conselho, cuja existência já estava decidida no seio da Comissão. A adoção do Conselho, ao nosso ver, levou ao fim do Senado, não o contrário.

Apesar de haver aparente consenso acerca da existência do Conselho desde o início, só se deliberou sobre ele ao final dos trabalhos. Isso levou por vezes a dificuldades, uma vez que os mecanismos institucionais de qualquer ordem política precisam ser planejados com uma visão do conjunto.

Essa dificuldade foi sentida, chamando-se a atenção para o fato de a Comissão criar atribuições para o Conselho antes que se discutissem seus fundamentos e organização (ACI-OA, p.255), estando o órgão ainda indefinido (ACI-AMF, p.842), além de a Comissão ser obrigada a votar algumas matérias provisoriamente, até que se definissem as atribuições do Conselho (ACI-AMF, p.267). Mesmo a denominação do órgão vacilava, variando entre Conselho Nacional (ACI-CM, p.16) e Conselho Supremo da República (ACI-AMF, p.267), fixando-se por fim Conselho Supremo.

A função principal do Conselho seria coordenar ou equilibrar os diferentes Poderes e

entes federativos (ACI-GM, p.157; ACI-AMF, p.865; ACI-CN, p.895), havendo por vezes quem o comparasse ao Poder Moderador (ACI-GM, p.897) ou o descrevesse como órgão moderador (ACI-AMF, p.865). Algumas vezes declarou-se que ele não seria um novo Poder, apenas um órgão de coordenação (ACI-CN, p.941; ACI-JM, p.1022). Dada, porém, sua importância para a política nacional, essas afirmações pareciam difíceis de sustentar: o Conselho teria papel fundamental nas questões mais graves da vida nacional.

O Conselho Supremo seria composto por 35 membros ordinários, todos brasileiros e maiores de 35 anos, com reputação de notável saber e destaque no exercício de atribuições de cúpula do Estado brasileiro ou por sua capacidade técnica ou científica (ACI, p.856-7, 871). Teria também, como membros extraordinários, os ex-presidentes da República (ACI, p.872).

Os membros ordinários assim se dividiriam: 21 oriundos dos estados e do Distrito Federal, sendo um por entidade territorial, escolhido pelas assembleias locais (ACI, p. 872-5); 3 eleitos em segundo grau pelos delegados das universidades da República, oficiais ou reconhecidas pela União (ACI, p.875); 5 representantes dos interesses sociais, de ordem administrativa, moral e econômica, eleitos em segundo grau (cabendo à lei designar as entidades representadas e o modo de escolha) (ACI, p.875); 6 nomeados pelo Presidente da República a partir de lista com 20 nomes elaborada por 7 deputados e 7 ministros do STF, todos eleitos em votação secreta pelos respectivos colegiados (ACI-AMF, p.865; ACI, p.877). A ideia reitora da escolha desses últimos 6 membros, cabe ressaltar, era que os 3 poderes soberanos colaborassem na composição do Conselho, a fim que este pudesse, como órgão moderador, exercer função de equilíbrio entre os poderes da Nação (ACI-AMF, p.865).

O Conselho elegeria seu presidente (ACI, p.888) e dividir-se-ia em seções temáticas (ACI, p.884-6). Ele era oficialmente descrito nos seguintes termos

O Conselho Supremo da República é órgão técnico, consultivo e deliberativo, com funções políticas, administrativas; mantém a continuidade administrativa nacional; auxilia os órgãos do Governo e os poderes do Estado com o seu saber e experiência, por meio de pareceres e mediante consulta delibera e resolve sobre os assumptos de sua competência, fixados nessa Constituição (ACI, p.884).

O Conselho ficaria responsável por uma série de atribuições da mais alta importância, como conceder autorização prévia ao Presidente da República para que esse pudesse deflagrar intervenções federais de sua iniciativa<sup>304</sup> e elaborar quinquenalmente projeto

---

304 Posteriormente afirmou-se que “O ante-projecto remedia, pois, a esse mal, e, ahi bem, defende e salvaguarda a verdadeira autonomia dos Estados, contra as incursões iniquas do partidismo do Presidente da Republica. Era esse, exactamente esse, o perigo maximo a que os Estados se achavam expostos, na vigencia da

de lei para conciliar os interesses da União e dos estados em temas tributários e econômicos (ACI, p.901). Havia, também, cláusula geral que facultava ao Presidente da República convocar o Conselho acrescido de outras autoridades de cúpula para, sob sua direção, deliberar sobre grave emergência da vida nacional. Havia outra cláusula ainda mais ampla, permitindo ao Presidente da República convocar o Conselho, sob sua presidência, para ouvi-lo, sempre que lhe parecesse conveniente, sobre assuntos relevantes de natureza política ou administrativa (ACI, p.889-900).

Existe a interpretação de que os projetos de conselho ao longo da Primeira República teriam duas vertentes: uma liberal, mais tímida, da qual faria parte Afranio de Mello Franco, e outra mais autoritária, voltada à criação de um quarto poder tecnocrático na República, associada a grupos mais radicais que posteriormente se identificariam com o tenentismo (LYNCH, 2005, p.55-6). Esta teria sido a corrente que estaria por trás do Conselho Supremo criado pela Comissão do Itamaraty, o qual por fim teria soçobrado na Constituinte, sendo substituído por liberais como Levy Carneiro por um Senado com uma fórmula conciliatória (LYNCH, 2005, p.59). Útil por realçar as diferentes forças que apostavam na criação de um conselho para lidar com questões relevantes da política, tal análise, todavia, não parece explicar todo o fenômeno<sup>305</sup>.

Ela não explica, por exemplo, por que membros da Comissão do Itamaraty eminentemente liberais e avessos ao tenentismo - como o próprio Mello Franco, Prudente de Moraes Filho e Antonio Carlos - endossaram a ideia, por vezes de forma entusiástica e decisiva, como no caso do presidente do colegiado. Em nenhum momento ao longo dos debates a ideia de um conselho foi questionada, tendo sido aceita por todos, fazendo mesmo parte de seu comitê organizador Mello Franco e Prudente de Moraes Filho. Essa interpretação, da mesma forma, não explica a aprovação do Conselho pela Comissão, uma vez que os aliados do Tenentismo sequer eram maioria na Comissão; não tiveram força nem para aprovar a representação classista, que lhes era muito mais cara. Devemos notar, também, que a composição do Conselho não revelava predomínio tecnocrático<sup>306</sup>. A imensa maioria das vagas do Conselho era destinada a políticos experientes, sendo alguns nomes escolhidos pelo Presidente da República numa lista formada por membros da Assembleia Nacional e do STF e

---

Carta de 91” (MANGABEIRA, 1934, p.44-5).

305 Isso tudo revela como ainda não foi tão estudado o pensamento dos tenentistas e dos seus aliados, o que só se começou a fazer mais detidamente recentemente (MESURINI DA COSTA, 2016). Até mesmo um dos maiores analistas da história do nosso pensamento político pode vir a usar classificação imprecisa a seu respeito.

306 Os membros que podem ser ligados a esse tipo de ideia ocupavam apenas 8 dos 35 assentos, menos de um quarto – sem considerar-se os membros extraordinários.

a grande maioria, 21, oriundos das assembleias estaduais, tendencialmente afinadas com os governos locais.

O Conselho Supremo do Anteprojeto, em suma, não era de grande interesse dos tenentistas, nem pesadelo dos liberais. Ele talvez até agradasse aqueles por dar alguma vazão à ideia de representação de interesses sociais, mas ela não seria de tanto peso em sua composição, sendo possivelmente incluída por Mello Franco só para garantir o apoio desse setor político. Por outro lado, boa parte dos liberais teria muitas razões para aceitar essa inovação na separação de poderes: ela freava o Executivo. O Conselho Supremo do Anteprojeto era, antes de mais nada, um grande freio ao presidente da República, o qual dependeria de sua aprovação para várias medidas – inclusive intervenções federais. Além disso, sua maioria era composta por representantes dos governos estaduais.

Por último, deve-se considerar a atribuição do Conselho de “coordenar” os interesses entre a União e os estados em algumas matérias, politicamente delicada, pois implicaria limitações ao coordenado. Essa coordenação levava a uma tendência a centralização e enfraquecimento do poder estadual, o que tendia a ser visto desfavoravelmente pelos governantes estaduais. Por outro lado, estes teriam uma grande compensação, pois essa função do Conselho ajudaria a evitar e a absorver eventuais choques, contribuindo para a estabilidade do regime.

O Conselho, em suma, não era particularmente interessante para os tenentistas – nem para Vargas<sup>307</sup>, que almejava a eleição à Presidência, sendo essa provavelmente a principal razão do seu fracasso na Constituinte. Que a resistência viesse de Levy Carneiro, ligado ao governo, não surpreende. Vargas não tinha interesse em ser atado pelo Conselho Supremo do Anteprojeto, razão pela qual o colegiado foi extinto na Constituinte, ao contrário da representação classista, ali ressuscitada.

Por último, pode-se questionar o caráter dito unicameral da separação de poderes criada pela Comissão. Por um lado, do ponto de vista puramente legiferante, a estrutura era

---

307 Em sentido contrário, pode-se arguir que Oswaldo Aranha, ligado ao tenentismo, braço direito de Vargas e seu principal representante na Comissão do Itamaraty, apoiou enfaticamente o projeto de Mello Franco, fazendo questão de dizer que o subscrevia integralmente (ACI-OA, p.844). Acreditamos, todavia, de que isso seria mais uma das manobras típicas de Vargas, sempre jogando com luz e sombras. De nada adiantaria tentar derrubar o Conselho na Comissão, uma vez que não haveria número das forças mais ligadas a Vargas para tanto; e, mesmo que se lograsse êxito, isso geraria fortíssima crise de consequências imprevisíveis com Mello Franco, presidente da comissão e peça chave para o governo. Mais valeria, portanto, tentar derrotar a ideia na Constituinte, onde possivelmente Vargas teria mais força para tanto. Ademais, a aprovação do Conselho Supremo na Comissão do Itamaraty sempre poderia ser usada por Vargas e seus aliados mais próximos como argumento a favor de que não houve interferência por parte do chefe do Governo Provisório nos trabalhos do colegiado.

realmente unicameral, uma vez que apenas a Assembleia Nacional criaria leis; o Conselho, no máximo, podia tomar a iniciativa em alguns temas, tal qual o Presidente da República. Por outro, no que tangia a poderes políticos em geral, o sistema era, na prática, bicameral. O Conselho Supremo e a Assembleia Nacional tinham papéis vitais na vida política nacional, sendo necessária, assim, a colaboração de ambos os colegiados no conduzir da política. A questão da unicameralidade do regime, assim, era uma mais de ponto de vista do que qualquer outra.

Concluindo, o Conselho Supremo parece ter sido sobretudo proposta de Mello Franco, o qual teria conseguido convencer os colegas a seu respeito. Sendo 21 dos seus 35 membros ordinários oriundos dos governos estaduais, seu principal papel seria limitar o Executivo federal, além de coordenar as relações entre União e estados, centralizando por um lado e evitando grandes choques entre União e estados. Cabe apontar aqui também o potencial de uso dessa coordenação de interesses tributários e financeiros pelo Conselho para planejamento econômico centralizado.

## 5 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

No último capítulo, analisamos a estrutura federativa básica modelada pela Comissão do Itamaraty para a nova ordem constitucional. Resumidamente, tendo por justificativa teórica última a soberania da União, a Comissão optou por uma estrutura centralizadora e enfraquecedora dos estados. A forma dada à intervenção federal é um bom demonstrativo do que a Comissão almejava: erigindo uma série de mecanismos de segurança, a fim de evitar abusos, os comissários nela apostavam para impor a Constituição Federal a situações estaduais recalcitrantes.

As instituições básicas de cada esfera federativa foram fortemente influenciadas pela nova reconfiguração federativa. Adotou-se o unicameralismo, reduzindo-se o peso dos estados na atividade legislativa federal. Buscou-se assegurar o voto livre do cidadão, protegendo-o das oligarquias locais. Estabeleceu-se competência federal para criação de uma lei orgânica da magistratura, vinculando União e estados, e criou-se uma série de garantias à magistratura na Constituição. Erigiu-se o Conselho Supremo, o qual tendia levar a alguma centralização e poderia auxiliar a evitar grandes choques federativos. Isso tudo não excluía, todavia, concessões feitas aos estados, como a extinção da Justiça Federal, pertencendo agora todos os magistrados às justiças locais.

As decisões e discussões sobre o desenho federativo básico já deixavam antever, na Comissão, os reflexos de um Estado atuante nas áreas social e econômica. Vislumbrou-se a instrumentalização da intervenção federal para também garantir normas de atuação estatal no âmbito sócio-econômico, como as relativas aos direitos sociais. A visão de um Estado prestador de serviços estimulou a criação da figura da região e o estabelecimento de cartas municipais próprias para cidades cada vez maiores e mais complexas. O mais significativo de tudo, por sua vez, foi a redefinição do que seria a essência do município, visto agora basicamente como entidade provedora de serviços: nem mesmo continua existindo se não conseguisse prestar satisfatoriamente um conjunto mínimo de serviços públicos.

O Estado interventor fez-se sentir também na divisão de poderes. Discutiu-se seriamente, por exemplo, representação classista na Assembleia Nacional<sup>308</sup>. O papel do Executivo na criação legislativa foi alterado, o que mostrava tanto o intensificar de sua atuação quanto a necessidade então crescente de leis tratando de matéria técnica, preparadas por especialistas estranhos aos quadros do Legislativo. Quanto ao Judiciário, o principal

---

308 Estado interventor não necessariamente leva à representação classista, mas esta parece estar necessariamente ligada àquela, não parecendo fazer muito sentido em contexto diverso.

argumento para federalizar a criação de tribunais especializados foi a crescente legislação trabalhista da União, que demandaria uma justiça especializada. Por último, concederam-se ao Conselho Supremo poderes revelavam certa preocupação em homogenizar na seara econômica.

Analisaremos, agora, como se realizou a repartição de atribuições entre União e estados nesse contexto. Num primeiro momento, demonstraremos o esforço centralizador e uniformizador da Comissão, concedendo à União competências que eram estaduais no regime anterior. Posteriormente, exporemos como as mudanças sociais e tecnológicas ocorridas durante as primeiras décadas da República levaram a novas necessidades e a uma mudança do polo responsável por atendê-las, agora central. Analisaremos, então, casos mais específicos – como a centralização oriunda de preocupações com a segurança nacional e aquela surgida para viabilizar o controle estatal dos minérios e das águas

### **5.1 Uniformização do Regime Anterior**

A Comissão destacou-se pelo seu grande esforço uniformizador, sobretudo na seara da competência legislativa, conferindo à União inúmeras competências até então locais.

A Comissão lançou-se, de início, à uniformização do Direito Eleitoral. Devemos lembrar que, promulgado no mesmo ano o Código Eleitoral, reformulara-se todo o sistema eleitoral brasileiro.

Quando a Comissão discutiu a intervenção federal, debateu-se a respeito de eventual competência estadual para complementar normas eleitorais federais.

Agenor de Roure solicitou que a observância da capacidade eleitoral fosse mantida no novo regime como causa de intervenção. Para Carlos Maximiliano, todavia, assim que se passasse a considerar a matéria como federal não poderia mais o estado legislar sobre ela, tornando-se desnecessária a inclusão do dispositivo (ACI, p.43)<sup>309</sup>. Numerosas constituições estaduais no regime anterior, devemos lembrar, restringiam os cargos eleitorais locais apenas para quem fosse natural da terra<sup>310</sup> (ACI, p.40). De qualquer forma, a sugestão do ministro do TCU foi vencida, o que mostra a expectativa dos demais comissários de que essas situações

---

309 Mello Franco também argumentou que o direito substantivo, a capacidade ativa e passiva de voto, já era constitucionalmente regulada no regime anterior, alterando os estados apenas o processo, ao que o relator afirmou que em São Paulo e no Rio Grande do Sul isso nunca se cumprira (ACI, p.50).

310 Ainda sobre resistências estaduais, comentou-se que Rio Grande do Sul e São Paulo contestaram lei federal determinando alistamento eleitoral único, sendo que este estado teria feito tal qual a Baviera faria em relação às leis do Império Alemão: teria promulgado outra lei igual à federal, só para proclamar sua autonomia (ACI-CM, p.44).

não mais se repetiriam (ACI, p.51).

Maximiliano previu o uso das intervenções federais para assegurar que a “legislação eleitoral suplementar” que possibilitasse a “representação das minorias na Assembleia do Estado e nos Conselhos Municipaes” (ACI-CM, p.17). Esclareceu que não pretendia conceder poderes aos estados, mas sim limitá-los: apesar de a matéria ser da competência exclusiva da União (ACI-CM, p.44), esta não poderia prever todas as hipóteses, de modo de os estados acabariam fatalmente legislando sobre as lacunas. Considerando isso, conviria dificultar que os governos locais transgredissem certos princípios (ACI-CM, p.45).

Esse debate demonstra ainda certa vacilação, ainda, nos conceitos jurídicos acerca da centralização, entendendo-se mesmo que uma competência “exclusiva” não bloquearia os estados de todo. Tal ponto de vista talvez refletisse a força da tradição estadualista e o apego à ideia de que competências remanescentes pertenceriam naturalmente aos estados. Prevaleceu aqui, todavia, o entendimento contrário aos estados. Só a União teria poderes para cuidar da matéria, centralizando esta totalmente. Como efeito indireto, a correspondente hipótese de intervenção federal foi suprimida (ACI, p.51).

Deve-se notar que a Comissão, ao decidir que estados não teriam qualquer competência para legislar sobre matéria eleitoral, decidiu *ipso facto* a competência federal privativa no tema. Dessa forma, não foi de se estranhar quando a Comissão aprovou, sem qualquer debate sobre conteúdo, apenas quanto à forma da redação, a competência federal no tema (ACI, p.180-1), consolidando o que o Código Eleitoral já dispusera. O Código Eleitoral era a referência dos comissários. Posteriormente Mangabeira propôs criar disposição estabelecendo a obrigatoriedade do voto para todos brasileiros com capacidade para tanto, “...à semelhança do que já existe no Código Eleitoral...”, mas não é possível extrair das atas se a matéria foi votada (ACI, p.854). Similarmente, o baiano sugeriu disposição que, tal qual o Código Eleitoral, ressaltava a indevassabilidade do voto secreto, a qual foi sem discussão aprovada<sup>311</sup> (ACI, p.511). A Comissão chegou a divergir do Código Eleitoral ao diminuir a idade mínima para a capacidade eleitoral ativa para 18 anos, mas permaneceu dentro de seu espírito ampliador do sufrágio (ACI, p.108-110).

A Primeira República era tão descentralizada que mesmo a denominação dos chefes

---

311 “São assegurados a liberdade e o sigillo do voto e sempre que a Constituição ou a lei exigirem o voto secreto, esse se fará por processo que o torne indevassavel” (ACI-JM, p.511). O político, quando propôs a medida, referiu-se a comissões eleitas por voto secreto, mas seu texto é claramente aplicável a toda e qualquer votação secreta, inclusive a das eleições. Mangabeira revelou que se tratava de artigo com “...disposição mais ou menos semelhante à que possui a Constituição alemã”.

do Executivo locais não era uniforme, havendo estados onde ela era “presidente” e outros onde era “governador”. A redação dos dispositivos sobre intervenção federal e a proibição da reeleição dos presidentes ou governadores tornou a variedade terminológica um incômodo. Para contorná-lo, Mangabeira propôs a supressão do termo “governadores”, com o imediato apoio de Maximiliano, esclarecendo que, na reforma da Justiça, elaborada pela Comissão de Reorganização da Justiça Nacional, já estavam impondo denominações iguais para todo o país. A Comissão aceitou a proposta, sem mais discussões (ACI, p.51).

Na mesma senda ia o projeto de Maximiliano, segundo o qual podiam “as leis federaes estabelecer titulos officiaes uniformes para os órgãos e servidorees [*sic*] da União, Estados e Municipios” (ACI-CM, p.20). A disposição foi aprovada sem debates quanto ao seu conteúdo, divergindo os comissários apenas sobre a redação adequada, substituindo-se enfim “servidores” por “funcionarios” (ACI, p.63). O dispositivo pode ser visto como meio de reforço da unidade nacional, unificando-se por todo o país ao menos os diferentes títulos da máquina administrativa, enfraquecendo-se identidades regionais.

#### Segundo João Mangabeira

Esta prescrição é da autoria do sr. Carlos Maximiliano, e os relatores das Disposições Preliminares a mantiveram; e fizeram bem. Evita a confusão, a balburdia e o ridículo da mesma função ser preenchida por um intendente, neste Districto, um vereador na Bahia e um conselheiro municipal em outros Estados. Ninguém pode imaginar a dificuldade que tem um estrangeiro, embora jurista, para compreender essa diversidade na denominação da mesma coisa. O direito administrativo brasileiro fica-lhes incompreensível, e quasi intraduzíveis as nossas leis (MANGABEIRA, 1934, p.30).

Se isso já era assim no que seria o Legislativo, imagine-se na máquina administrativa, mais complexa do que o organograma de tal Poder. Mais importante aqui que *a dificuldade que um estrangeiro poderia ter*, seriam as complicações que essa disposição irregular e múltipla de quadros poderia causar a um planejador nacional em um momento no qual a máquina estatal da União passava a intervir mais nos setores social e econômico.

Descentralizada no regime anterior também teria sido a própria expedição de passaportes, a qual seria feita por vezes mesmo por municípios, de acordo com Mello Franco. Este propôs à Comissão tornar isso competência exclusiva da União, por ser tema relacionado às relações internacionais. Na ocasião, o Presidente da Comissão anunciou que já encaminhara o assunto ao Chefe do Governo Provisório. Sem debates, a proposta foi aprovada (ACI, p.193).

Posteriormente, Mello Franco esclareceria que Vargas já teria “em seu poder um

decreto uniformizando a concessão de passaportes e avocando para a autoridade federal o direito não só de expedir-os como de legislar sobre o assunto” (ACI-AMF, p.482). Por fim, foi adotada disposição prevendo certa elasticidade quanto aos requisitos de entrada e saída do país, uma vez que eles variariam conforme o momento histórico, sendo anteriormente livres, mais rígidos depois da guerra e, no momento, sendo flexibilizados, frente a convenções internacionais bilaterais. Dessa forma, detalhes ficaram sujeitos a regulação por lei ordinária (ACI, p.482).

A Comissão, portanto, por meio do ministro das Relações Exteriores, redigiu o Anteprojeto de modo a adaptá-lo a mais uma medida centralizadora do Governo Provisório, a qual estava em vias de ser concretizada<sup>312</sup>.

Na Constituinte de 1890-91, entregou-se aos estados a competência para legislar sobre processo civil e penal, cabendo à União legislar sobre o processo na Justiça Federal e no Distrito Federal e nos territórios. Alegava-se que processo e organização da magistratura eram temas conexos, não se podendo separá-los bem<sup>313</sup> (MAXIMILIANO, 2005, p. 393-4). Se aos estados cabia legislar sobre a magistratura local, deveriam então também legislar sobre processo.

Na Comissão, o assunto foi sumariamente tratado: aprovou-se sem debate emenda estabelecendo que caberia à Assembleia legislar sobre direito processual da República. A proposta foi de Maximiliano, “favorável ao systema alemão, e atendendo á idéa vencedora de que o processo deve ser um só para o paiz inteiro” (ACI-CM, p.181). O tema estava decidido desde o início na Comissão, havendo no colegiado tendência para uma federalização total do direito civil e do processo civil, bem como para unificar a organização da magistratura. Para legitimar a reorganização desta, invocou-se o fato de que a União agora regeria tanto o direito substantivo quanto o adjetivo (ACI-JM, p.397).

---

312 Ou, ao menos, se esperava. A última sessão sobre o tema ocorreu em 27 de janeiro de 1933. O decreto do Governo Provisório mais antigo sobre centralização de expedição de passagens é o 23.704-A, de 8 de janeiro de 1934 (“Uniformiza a expedição de passaportes”), um ano depois da sessão, portanto. Não conhecemos a razão pelo atraso em sua edição, mas é claro que o tema já era cogitado pelo governo, razão pela qual a Constituição foi daquela forma redigida. Os *consideranda* do decreto faziam referência ao fato de o passaporte ser documento de identificação para efeito internacional, revelando que já havia normas federais em vigor a respeito, mas que não vinham sendo cumpridas, por a função estar atribuída a diferentes repartições federais e estaduais sem articulação entre si, faltando um órgão central dirigente.

313 Tanto que ao longo do regime novas normas sobre processo impactavam na organização da magistratura (MAXIMILIANO, 2005, p.393-4)

Outra unificação que a Comissão realizou foi a das medidas de graça. Na Primeira República, tanto o Presidente da República quanto os governadores podiam conceder indulto e comutar penas. A esse respeito, a Constituição dispunha apenas que cabia ao Presidente da República “indultar e comutar as penas nos crimes sujeitos à jurisdição federal” (Art. 46, 6º), silenciando quanto à jurisdição estadual. Pela organização de então, as medidas de graça relativas a esta jurisdição cabiam aos governadores, uma vez que aos estados cabiam todos os poderes não discriminados na Constituição Federal.

Essa repartição de competências pode ser interpretada como decorrente do entusiasmo descentralizador daquela Constituinte, mas essa visão incide, ao menos em parte, em retroprojeções. Após a votação da matéria pela Comissão do Itamaraty, a Subcomissão Legislativa do Regime Penitenciário (1933) enviou-lhe, mediante mensagem de Levy Carneiro (COMISSÃO LEGISLATIVA, 1933), ofício de cujo texto fica claro que as medidas de graça eram consideradas como pertencentes ao processo penal na época, até mencionando-se que elas eram reguladas, na capital nacional, no Código de Processo Penal do Distrito Federal<sup>314</sup>, havendo ainda omissão quanto ao código do Acre. Essa, então, era a razão pela qual as medidas de graça eram exercidas também por governadores: se aos estados cabia legislar sobre sua própria justiça, atribuição essa que atraía a de legislar sobre o processo a ela aplicável, também lhes cabia indultar e comutar penas definidas por essa justiça local, uma vez que se tratava de direito “adjetivo”.

A Comissão do Itamaraty operava, todavia, na década de 1930, não na de 1890. Quarenta anos depois, conceitos e entendimentos mudaram, de modo que foi consenso que a matéria era de direito “substantivo”, devendo as medidas ser concedidas apenas pelo chefe do Executivo federal. Quem apresentou a proposta foi o insuspeito Arthur Ribeiro, conservador e descentralizador, que considerava um absurdo que os governadores tivessem esse poder, sendo ela endossada por unanimidade (ACI, p.261-3).

Dentre os argumentos expendidos, pode-se destacar que os comissários em geral não viam sentido na atribuição de poder aos mandatários locais mesmo na época daquela Constituinte, uma vez que se tratava de parte do direito substantivo (ACI-JM, p.262-3), uma vez as medidas de graça *ipso facto* derrogam o Código Penal (ACI-AR, p.261). A Comissão, inclusive, entendeu que a execução de modo geral era parte do direito substantivo, nela incluído o poder de indultar e comutar penas (ACI-AR, ACI-AMF, p.261), razão pela qual

---

314 Decreto 16.751, de 31 de dezembro 1924, arts. 617 a 620, como indicado pela Subcomissão.

apenas a União deveria cuidar do regime penitenciário, sendo o então existente, estadual, uma vergonha, havendo com isso desigualdade de aplicação do Código Penal entre os estados (ACI-AMF, ACI-AR, p.261-2). Mencionaram-se, também, os abusos cometidos pelos governadores através dessa medida, favorecendo protegidos condenados (ACI-AR, p.261; ACI-CM, p.262)<sup>315</sup>.

Ainda sobre matéria penal, é de se destacar que a Constituição de 1891 incluía, dentre as atribuições do Congresso, “regular os casos de extradição entre os Estados” (Art. 34, 32º). O assunto foi brevemente discutido na Comissão, rejeitando a maioria o termo “extradição”, por ser empregado entre países, não dentro de um. Mangabeira insistiu para que se conservasse a atribuição, uma vez que protegeria opositores perseguidos por adversários estaduais. Após alguma vacilação, por não se conseguir encontrar termo equivalente a “extradição”, adotou-se fórmula sugerida por Mello Franco: “decretar as leis necessárias para facilitar, entre os Estados, a repressão do crime” (ACI, p.187).

Pode-se concluir, portanto, que a Comissão empreendeu um grande esforço centralizador em tudo o que fosse relacionado aos direitos civil e penal, lançando mão inclusive da federalização dos respectivos processos.

A despeito da criação de legislação civil ter cabido sempre ao governo central no país, mesmo depois da fúria descentralizadora da Constituinte de 1890-91, o direito civil brasileiro no que tangia a capacidade, regime de família e de propriedade no casamento acabava sendo pluralista, podendo variar consideravelmente. E isso porque o Código Civil, no artigo 8º de sua introdução, adotava o princípio da nacionalidade, não o da territorialidade, de modo que se aplicava a lei de origem do estrangeiro residente no Brasil, não a lei brasileira<sup>316</sup>

Art. 8º. A lei nacional da pessoa determina a capacidade civil, os direitos de família, as relações pessoais dos cônjuges e o regime dos bens no casamento, sendo lícito quanto a este a opção pela lei brasileira.

Para Bevilacqua a aplicação da lei do país de origem do pai estrangeiro seria inconstitucional aos seus filhos, sendo permitida à sua esposa com base no direito

315 O ofício enviado pela Subcomissão Legislativa do Regime Penitenciário (1933) congratulava a Comissão do Itamaraty, fixando que a execução da pena, as medidas de graça inclusas, eram de direito substantivo, não adjetivo. A Subcomissão comunicou que elaborava um anteprojeto de código penitenciário nacional, nele procurando concentrar a administração, o que seria o ideal, ou pelo menos a fiscalização dos estabelecimentos penitenciários por órgãos federais de execução das penas, razão pela qual solicitava à Comissão do Itamaraty que incluísse dentre as atribuições da Assembleia Nacional legislar sobre direito penitenciário.

316 Estamos cientes, naturalmente, de que no fundo se tratava de aplicação mediata da lei brasileira por meio da aplicação imediata da lei estrangeira, uma vez que essa aplicação era ordenada pela própria lei brasileira. Para todos os efeitos práticos, todavia, sobretudo a partir do ponto de vista das mulheres casadas com estrangeiros, o que vigia era a lei estrangeira, inclusive no referente a eventuais proteções à mulher na vida do casal.

internacional (BEVILAQUA, 1906, p.322-5). Essa posição, polêmica à época, suscitou a questão que ficou conhecida como *desnacionalização da mulher brasileira*. Quando da tramitação do projeto de código civil no Congresso Nacional, ela encontrou em Carlos Maximiliano um opositor, o qual sustentava ser inconstitucional o dispositivo<sup>317</sup> (MELO FRANCO, 1976, p.603-4). O princípio, por fim, foi aprovado<sup>318</sup>, com uma linguagem mais neutra, não especificando qual lei de que cônjuge prevaleceria, mas estando implícito que se tratava da lei do marido, uma vez que ele tinha a predominância na vida do casal no regime estabelecido pelo Código<sup>319</sup>.

A chamada *desnacionalização da mulher brasileira* continuou a ser questão latente na década de 1930. A tal ponto que o Governo Provisório, ao criar o Código Eleitoral, teve que firmar em sua introdução que “a mulher brasileira não perde sua cidadania pelo casamento com estrangeiro;”<sup>320</sup>.

Esse era o contexto em que a Comissão do Itamaraty discutiu nacionalidade. Iniciado o tópico, Oswaldo Aranha levantou a polêmica. Referindo-se ao Código Civil, insurgiu-se contra o *jus sanguinis*, vendo como um absurdo aplicar-se a lei estrangeira em casos como sucessão e direito de família. Essa manifestação deu azo a longa discussão entre os membros, na qual se confundiram os temas da nacionalidade e da aplicação de lei no território nacional. Maximiliano manteve sua posição da década de 1910, criticando o artigo 8º do Código Civil. Só depois de tempo considerável o presidente Mello Franco apercebeu-se que a discussão estava se baseando num equívoco, esclarecendo-o (ACI, p.323-8).

---

317 Houve, por outro lado, quem, como Nicanor do Nascimento, afirmasse que se confundia a questão da nacionalidade com a da relação de família e dos bens, razão pela qual não haveria conflito com as regras constitucionais acerca de nacionalidade (MELO FRANCO, 1976, p.603-4).

318 O princípio também era comum nas regiões africanas e asiáticas colonizadas pela Europa, por imposição das metrópoles, a fim de que seus cidadãos fossem imunes às leis locais, aplicando-se-lhes apenas as leis das potências colonizadoras. O Brasil, portanto, de bom grado concedia a esses países o mesmo regime que eles aplicavam nos territórios que dominavam - sendo as brasileiras nele incluído -, ainda que na forma contida do art. 8º, restringindo-se àquelas matérias.

319 O que por vezes era feito de modo mais aberto, como no art. 233, o qual dispunha que “O marido é o chefe da sociedade conjugal”, ou de modo mais discreto, como mostram os arts. 185 e 186, o primeiro indicando a igualdade da vontade de ambos os cônjuges na autorização para casamento de filho menor de idade, o segundo sabotando completamente o primeiro ao estabelecer que “Discordando eles entre si, prevalecerá a vontade paterna...”

320 Alínea *b* do art. 3º, cujo *caput* dispunha: “As condições da cidadania e os casos em que se suspendem ou perdem os direitos de cidadão, regulam-se pelas leis atualmente em vigor, nos termos do decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, art. 4º, entendendo-se, porém, que:...”

O Decreto nº 19.398 é a Lei Orgânica do Governo Provisório, o qual estabeleceu seu desenho básico. Nele determinava-se: “Art. 4º Continuam em vigor as Constituições Federal e Estaduais, as demais leis e decretos federais, assim como as posturas e deliberações e outros atos municipais, todos; porem, inclusive os próprias constituições, sujeitas às modificações e restrições estabelecidas por esta lei ou por decreto dos atos ulteriores do Governo Provisório ou de seus delegados, na esfera de atribuições de cada um.”

Oswaldo Aranha, ao longo de debate, discorreu sobre como isso gerava desigualdades, aplicando-se aos brasileiros residentes no Uruguai a lei uruguaia, enquanto aos uruguaios residentes no Rio Grande do Sul aplicava-se a lei uruguaia, só não se aplicando o divórcio por ser considerado matéria de ordem pública. O STF, todavia, teria chegado a homologar em parte divórcios estrangeiros, de modo que haveria uma “balburdia enorme”, aplicando-se no Brasil mesmo o divórcio, que não aqui não existiria, e casando-se os daqui com divorciados de lá (ACI-OA, p.328). A lei brasileira seria, na prática, fragmentada nesses temas.

Por conta disso tudo, o ministro da Fazenda afirmou que “Na Constituição deve haver um dispositivo a esse respeito, afim de que se não deixe para o Código Civil uma questão de tal relevancia ao paiz, e, conseqüentemente, constitucional” (ACI-OA, p.325). Mello Franco afirmou que “...acha que se poderá introduzir um artigo fundamental na Constituição a esse respeito” (ACI-AMF, p.328), ganhando fôlego a proposta. Em discussão posterior, a matéria foi aprovada, declarando Mangabeira que “...foi materia sempre regulada nos Codigos Civis, mas convem figurar na Constituição. O Brasil será o unico paiz a consideral-a por essa forma”<sup>321</sup>, sendo a proposta aceita por unanimidade (ACI, p.346). Dessa forma, buscou-se alterar de cima o Código Civil, uniformizando-se práticas jurídicas no território nacional.

A Comissão do Itamaraty, no seu afã centralizador, chegou a decidir pela concessão dos poderes remanescentes à União, adotando fórmula oposta não só à do regime anterior, mas ao que era tradicional nos Estados federais pelo mundo. Vários membros manifestaram-se pela inversão do princípio usual, como Oliveira Vianna<sup>322</sup> (ACI-OV, p.35-6) e Góes Monteiro (ACI-GM, p.45). Proposta de Góes Monteiro nesse sentido foi votada, sendo aprovada. Para o general, muitos dos males da vida política e coletiva do país viriam da má interpretação dada a essa faculdade concedida aos estados (ACI-GM, p.789-90).

---

321 Devemos apontar que Aranha, por outro lado, afirmou que várias Constituições consagravam o princípio da territorialidade, mas é provável que ele estivesse novamente confundindo territorialidade da aplicação da lei com o *jus soli* relativo à aquisição de nacionalidade. Mangabeira, também, ao longo dos trabalhos demonstrou um conhecimento maior de direito comparado, razão pela qual também é provável que o Ministro da Fazenda tenha se equivocado ao fazer a declaração.

322 O sociólogo, ao referir-se à fórmula tradicional, afirmou: “Este dispositivo Constitucional exprime uma concepção do Estado Federal que me parece incompatível com as nossas realidades e necessidades presente e, mesmo, com o sentido superior da Revolução, que é de integração nacional. Os fundamentos da nova estrutura federal que vamos organi\ar deviam assentar sobre o principio opposto: o da *reserva, a favor da União, de todo poder ou direito não conferido expressamente aos Estados*” (ACI-OA, p.35 grifo no original). Vianna, todavia, concluiria pela adoção de outra fórmula a de ampliação da esfera de competência cumulativa entre União e estados, não podendo estes legislar enquanto a União não o fizesse.

Voltando o tema à tona, Castro Nunes expôs sua visão contrária. Frente a isso, Mangabeira asseverou que a inversão não colidia com o princípio federativo, uma vez que a federação não teria um padrão fixo, variando de povo a povo, de acordo com suas necessidades. A experiência teria demonstrado que, para o Brasil, a federação que mais convinha seria essa, com os poderes remanescentes nas mãos da União (ACI-JM, p.790). Mesmo Mello Franco, usualmente preocupado com os interesses dos estados, concordou com Mangabeira e afirmou não acreditar que a inversão transformasse o regime político do Brasil em unitário. Para o presidente, se tratava de organizar um regime genuinamente brasileiro, obedecendo-se os imperativos de 40 anos de experiência do regime anterior<sup>323</sup> (ACI-AMF, p.791). Ambos os juristas, cientes de que defendiam proposta polêmica, fizeram questão de declarar que eram contra o estabelecimento do unitarismo no país (ACI, p.791)

Para Castro Nunes, tal inversão refletiria o processo de centralização rumo ao Estado unitário. O comissário aceitava certa flexibilidade, podendo a forma federativa existir mesmo com a inversão da fórmula clássica. O regime evoluiria, não havendo em direito político um instituto doutrinário rigorosamente definido. Mas a Comissão não deveria se afastar muito dos traços característicos do regime, uma vez que, adotado esse princípio demasiado elástico, seria fácil transformar o regime federativo em unitário e mesmo centralizado, conservando-se o rótulo de “federação”. Isso teria já ocorrido na Áustria (ACI-CN, p.789, 792).

Todo método de trabalho tem suas limitações, demonstrando esse debate as da *deliberação ponto por ponto*. Não por acaso, quem as levantou foi Góes Monteiro, militar de carreira e portanto menos preso às amarras do pensamento próprias dos bacharéis. Observou o general que, dada a inversão do princípio dos poderes remanescentes, o mais lógico seria que a Constituição definisse expressamente a competência dos estados, ao contrário do que fazia a Constituição anterior.

Castro Nunes admitiu que se deveria então redigir a Constituição de forma diferente, primeiro estabelecendo-se as competências estaduais e depois silenciando-se quanto ao que caberia à União. Isso seria o inverso do que a Comissão estava fazendo, pois todo o seu trabalho, apesar da aprovação da inversão da competência remanescente, vinha sendo estruturado em torno do princípio anterior. Devia-se, pois, ter procedido de forma contrária. Mangabeira rebateu tal censura, julgando descabido “fazer uma Constituição estadual dentro

---

323 “Organizou-se um regimen federativo genuinamente brasileiro, que não é mais a copia do americano. A Comissão procurou firmar os traços característicos de nossa nacionalidade, obedecendo aos imperativos que os 40 annos do regimen anterior impuzeram aos que pretendiam levar a cabo essa obra de patriotismo” (ACI-AMF, p.791).

da Constituição Federal”, colocação essa com que Castro Nunes concordou. A discussão não avançou sobre o tema, alterando-se a pauta (ACI, p.795).

Podemos, em suma, afirmar que a Comissão se empenhou num grande esforço centralizador, fazendo a União absorver muitas das atribuições conferidas aos estados no regime anterior. Expandiu-se o campo da competência federal, vindo este a englobar a totalidade da legislação eleitoral, a uniformização de títulos em toda a máquina pública brasileira, a expedição de passaportes, a legislação processual civil e penal e a concessão da graça. Ocorreu a definitiva unificação - e federalização - das relações de família no direito civil, adotando-se na nova Constituição o princípio da territorialidade, em oposição ao da nacionalidade, vigente no Código Civil. Além disso tudo, a Comissão foi longe a ponto de determinar que as competências não expressas no texto constitucional pertenceriam à União, invertendo tradicionalíssimo princípio da forma federal de Estado.

## **5.2 Uniformização e Atuação Estatal no Domínio Sócio-econômico**

### 5.2.1 Novos Tempos, Novos Problemas

A partir da metade do XIX, sobretudo a partir do último quarto do século, o mundo passou a mudar numa velocidade jamais vista, alterando-se todos os campos da vida. Passou-se, daquele período até 1930, por um imenso salto tecnológico, chegando-se a uma civilização que dispunha de locomoção por motor a combustão, surgindo, dentre outras maravilhas da tecnologia, trens, aviões, carros, os quais por si só alteram profundamente a dinâmica da vida, ao permitir deslocamentos mais rápidos.

Ao mesmo tempo, as pessoas começaram a morar em massa em cidades, literalmente umas em cima das outras em prédios que, não raro, eram cortiços, fazendo com que surgissem problemas quanto ao controle das condições sanitárias das cidades e ao suprimento em massa de serviços de água, coleta de esgoto e de provimento da recém-surgida energia elétrica. Surgiu também outra demanda até então impensada, o provimento de um amplo serviço de transporte público – as pessoas não mais moravam onde trabalhavam, necessitando agora, por vezes, percorrer diariamente longas distâncias.

Ao mesmo tempo, dependendo do nível de desenvolvimento do país, concentrações crescentes nas economias levavam ao aparecimento de megaconglomerados detentores de um poder descomunal no mercado, concentrando por vezes tanto o mercado que o fechavam completamente. O exemplo mais célebre do período é o das empresas controladas por

Rockefeller, que dominavam o ramo do petróleo nos Estados Unidos da América.

A concentração econômica no ambiente liberal do século XIX com sua ampla liberdade contratual e regulamentação incipiente das condições de trabalho levou ao surgimento de um imenso contingente de miseráveis que trabalhavam até ser consumidos, exacerbando-se tensões sociais e surgindo demandas tanto por um maior controle da massa miserável quanto, por vezes, de alguma proteção a ela. Mais questões que demandavam uma pronta resposta, que de algum lugar deveria vir. Não por acaso, Constituições como a do México e a de Weimar passaram a ocupar-se delas a partir do início do século XX<sup>324</sup>.

A Grande Guerra também abalou o mundo até então existente, não só por estilhaçar o otimismo por vezes reinante quanto ao fim dos conflitos armados, mas por haver sido até a década de 1930 o maior caso de “guerra total”, nos moldes de von Clausewitz: em nome do esforço de guerra, os diferentes Estados beligerantes, mesmo a Inglaterra, passaram a dirigir os diferentes campos da vida dentro de seus poderes emergenciais, numa expansão de poderes estatais jamais vista ou sonhada em intensidade. Tudo era metrificado, planejado e executado, tudo gerido pelas autoridades estatais, dirigindo-se todos os recursos da sociedade para o *front* ou para o seu apoio. Essa gestão descomunal da vida social foi vital não só para a sustentação do conflito, mas também para sua vitória: a Alemanha perdeu não por revés no campo de batalha, mas por exaustão econômica; geograficamente isolada e com seu acesso a matérias-primas e alimentos dificultado, terminou rendendo-se sem que seus oponentes sequer chegassem a lhe invadir o território.

Além disso tudo, a partir do final do XIX, ganhavam força exercícios convencionais mais abrangentes na esfera internacional, buscando uniformizar questões de interesse comum entre as partes. Bom exemplo disso foi a Conferência de Berlim, que retalhou a África entre as potências coloniais. Surgiam também outros tipos de tratados que nos interessam aqui mais diretamente, sobre temas administrativos, lidando com temas como correios (União Postal Internacional<sup>325</sup>), comunicações (União Internacional de Telecomunicações<sup>326</sup>) e transporte<sup>327</sup>. Com o fim da Grande Guerra, no Tratado de Versalhes, criou-se a Organização Internacional

---

324 Para um resumo da experiência de Weimar e de outros países europeus à época, BERCOVICI, 2013, p.290-319)

325 Criada pela *Convention Télégraphique Internationale de Paris* (1865).

326 Criada pelo *Traité concernant la création d'une Union générale des postes* (1874).

327 Essas transformações já eram notadas por teóricos do Direito. Hugo Preuß, em seu *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften* já usava essas organizações administrativas internacionais como argumentos a favor de sua teoria contestadora da soberania estatal, inserindo o Estado no que seria uma cadeia de diferentes coletividades, iniciando no âmbito eminentemente local, municipal, e terminando na esfera internacional (1889, p.119-20).

do Trabalho, tentando-se influenciar ali a regulação da questão laboral. Tudo isso começou a ter algum impacto na organização interna dos Estados.

Todas essas alterações eram oriundas do desenvolvimento econômico e tecnológico das nações, surgindo nelas em diferentes tempos, ritmos e intensidades. À medida que a vida industrial expandiu-se pelo globo, todavia, essas diferentes questões foram surgindo. Primeiro na Europa, depois nos Estados Unidos, posteriormente em outros pontos do mundo. Dessa forma, no Brasil, onde não havia o desenvolvimento industrial da Europa, as questões tardaram um pouco a chegar – mas chegaram. Ao longo da Primeira República, foram surgindo problemas em temas como saneamento básico<sup>328</sup>, condições de trabalho, greves<sup>329</sup>, gestão da pobreza<sup>330</sup>.

Há que se ressaltar, também, as imensas limitações da situação brasileira comparativamente às das nações europeias. O país era periférico, oligárquico, dependente de crédito estrangeiro - sobretudo o inglês -, composto por um imenso contingente de analfabetos e miseráveis, dependente de exportações de produtos primários, desprovido de grandes capitais nacionais para investimento, explorado em seus recursos naturais por empresas estrangeiras, desprovido de recursos humanos qualificados para a administração e a burocratização necessárias à vida cada vez mais complexa da sociedade – tanto no setor público quanto no privado -, despreparado do ponto de vista militar. Em suma, em muitos aspectos era semicolonial e vivia no fundo sob ameaça de uma nova colonização. Era a era dos impérios, sendo a maior parte da África e da Ásia subjugada e explorada. O Estado brasileiro era tão limitado que, como vimos, não raro suas normas não eram seguidas em seu interior, não possuindo a União, guardiã da soberania nacional, poder para se fazer valer nem mesmo frente às forças estaduais; o que se diria, então, frente aos exércitos bem treinados e experientes de além-mar.

Resumindo, o Brasil da década de 1930 tinha diante de si todos, todos os desafios oriundos das mudanças tecnológicas e sociais enfrentados na Europa e nos Estados Unidos, acrescidos de todos os desafios decorrentes de seu atraso tecnológico, econômico, militar e educacional face às potências mundiais. A situação do país era dramática, sendo necessárias amplas mudanças em seu interior para lançar as bases de um país “civilizado”, de instituições livres e verdadeiramente independentes. Essa era o contexto em que a Comissão do Itamaraty

---

328 Do que a Revolta da Vacina e a reforma do centro do Rio são os exemplos mais célebre.

329 Como retratado em GUERRA, 2015; PIRES COSTA, 2013.

330 SEELAENDER, 2006.

trabalhava, e seus membros, pessoas cultas e politicamente informadas, tinham plena consciência disso.

De todos os comissários, Mangabeira foi o mais preciso em sua avaliação, afirmando que

O que o ante-projecto fez foi considerar nacionaes certos interesses locaes, que, no curso de 40 annos, tomaram esse character, como a instrucção primaria, a saúde publica e a viação ferrea. Foi assim considerar certos problemas, que surgiram entre nós regulados por convenções internacionaes, como a radiotelegraphia, a navegação aerea, e circulação de automoveis (1934, p.16-7)

Oliveira Vianna, por sua vez, realizou uma descrição detalhada das mudanças por que o mundo e o Brasil passavam

Ha para isto uma razão poderosa: é a tendencia, que se está observando no nosso paiz, como aliás já se observa em outros paizes de regimen descentralizado – da transformação incessante dos interesses locaes em interesses nacionaes. Esta tendencia, que é tão sensível nos Estados Unidos, por exemplo, entre nós se está tambem, nestes ultimos tempos, rapidamente se accentuando. É assim que os problemas da prophylaxia rural, o combate á malaria, à ankylostomose, á lepra, á molestia de Chagas, que eram até então considerados de interesse meramente local e, portanto, da competencia exclusiva dos estados, são hoje considerados de interesse nacional, a que cabe prover o governo da União e não o governo dos Estados. O mesmo se póde dizer ao problema das seccas e do da deffesa e protecção de certos productos da nossa industria agricola, como o café, o matte, o assucar, que, ha 20 annos, eram considerados materia de interesse puramente local e que hoje ninguém duvida que representam materia de interesse indiscutivelmente nacional. O mesmo está acontecendo ainda com o problema do banditismo sertanejo, que só espiritos superficiaes poderão imaginar interessa exclusivamente aos Estados por elle atingidos e do qual já se começa a comprehender o enorme alcance nacional.

Esta transformação continua e progressiva dos interesses locaes em interesses nacionaes, que se observa aqui, como em outros paizes de regimen federal, está exercendo uma repercussão profunda sobre a estrutura politica e administrativa destes paizes – e a forma desta repercussão consiste na ampliação da esphera das attribuições dos poderes centraes em detrimento dos poderes locaes, cujo ambito de competencia se vae, dest'arte, restringindo progressivamente.

Esta evolução é um facto reconhecido em todas as organizações federaes modernas – e os publicistas americanos e europeus, procuram explicál-a pela acção das causas economicas, sociaes e espirituas, que caracterizam a nossa própria civilização das ferrovias, da navegação a vapor, do automovel, do telegrapho, do aeroplano, do radio, da grande imprensa, da grande industria, da internacionalização progressiva do trabalho.

Seja qual fôr a causa, esta tendencia é um facto indiscutivel na vida social economica destes paizes, como é egualmmente indiscutivel a sua poderosa repercussão sobre a estrutura politica, constitucional e administrativa de cada um delles. Em todos esses paizes, de typo federativo, na Allemanha como nos Estados Unidos, assistimos a esta evolução transformadora dos interesses no sentido nacional e, consequentemente [p.36], a penetração cada vez mais sensível e profunda do poder central na esphera até então reservada à acção particular das unidades federadas (ACI-OV, p.35-6).

Estados federais podiam passar por mudanças em sua dinâmica pelo simples

exercício do poder das autoridades federais. Mello Franco o registrou: “...o fortalecimento da União já se verificou muito efficientemente depois da Constituição de 1891. Mas e necessario, em muitos casos, garantil-o ainda mais. Parece-lhe, que pela applicação do próprio regimen elle se vae fortalecendo cada vez mais” (ACI-AMF, p.37). O diplomata invocou, também, artigo em que o prof. Murray, “deão” de Columbia, mostraria como, pelo próprio cumprimento da Lei Seca, a União estaria se fortalecendo, por meio da criação de um exército de funcionários federais, diminuindo na prática a autonomia estadual. O presidente, todavia, também advertiu que “É preciso fortalecer a integridade nacional, mas, cumpre tambem não perder de vista as necessidades da autonomia estadual” (ACI-AMF, p.38).

O presidente também lembrou que em certas questões, como as trabalhistas, o Brasil assumira compromissos internacionais, assinando tratados como o de Versalhes, razão pela qual a União deveria possuir as atribuições relativas as esses assuntos, podendo inclusive criar tribunais especializados sobre a matéria (ACI-AMF, p.456).

O General Góes Monteiro externou frequentemente sua preocupação quanto às condições militares do país. As tropas estariam mal aparelhadas (ACI-GM, p.828) e desagregadas, como o resto do país, fazendo com que o Brasil estivesse ficando na condição da China: um país imenso que não poderia prover à própria defesa (ACI-GM, p.594).

As transformações tecnológicas e suas repercussões no mundo fizeram-se também sentir no discurso do general. Via-se “obrigado a tomar parte nos debates, quasi sempre, porque todas as disposições da Constituição, por mais extranho que pareça, têm ligação com a defesa nacional” (ACI-GM, p.159)<sup>331</sup>. Na era da guerra total e da necessidade de preparar a mobilização de todos os recursos pelo Estado era difícil separar economia, gestão pública e estratégia militar. A tecnologia evoluíra imensamente, influenciando tudo o mais, sobretudo a gestão dos recursos nacionais<sup>332-333</sup>.

331 O militar também afirmou que os crimes contra a segurança nacional “...vão tendo maior extensão, à proporção que a humanidade se vae instruindo”, não sendo a conspiração de 1930 a mesma da Idade Média, da Revolução Francesa ou da Renascença (ACI-GM, p.595).

332 Não por acaso, o militar afirmou que os crimes contra a segurança nacional “...vão tendo maior extensão, à proporção que a humanidade se vae instruindo”, não sendo a conspiração de 1930 a mesma da Idade Média, da Revolução Francesa ou da Renascença (ACI-GM, p.595).

333 Esses tipos de narrativa, é claro, contêm grandes ameaças autoritárias e esmagadoras da liberdade individual, bastando-se lembrar dos governos militares a partir de 64 e, sobretudo, de que Góes Monteiro foi um dos articuladores e dos apoiadores do Estado Novo, justificando-se ambos os movimentos no combate a subversões e a conspirações. Mesmo assim, elas têm seu fundo de verdade, compatível com qualquer democracia dos séculos XX ou XXI. A sociedade tornou-se imensamente mais complexa e dependente de tecnologia e, conseqüentemente, de uma autoridade central que proveja a necessidades mesmo básicas, o que se reflete na multiplicação de temas relacionados à defesa nacional. Basta considerar-se o imenso impacto militar que pode ter a destruição de uma usina produtora de energia elétrica numa área estratégica de um país: se não houver um bom plano de contingência, tudo o mais pode parar, como fornecimento de energia, água e comunicações, o que

A complexificação da vida fez-se sentir nos debates da Comissão, revelando-se mesmo em ocasiões inesperadas, como no meio do debate sobre a eventual substituição do pavilhão nacional. Mangabeira, justificando seu voto pela permanência da bandeira, asseverou que “...sob ella, só a ingratidão poderia negar, tem tido o paiz maior serie de melhoramentos materiaes, mais civilização e mais progresso do que no imperio sob os 2 imperadores” (ACI-JM, p.993). Independente de eventuais méritos e deméritos dos dois regimes, o fato é que essa afirmação apontava também para um grande surto de melhoramentos materiais no país, e para as transformações nele ocorridas com a urbanização, as ferrovias, a imigração e o aumento das produções agrícola e industrial.

O mundo mudara e mudava velozmente, o que tinha seus efeitos nos diferentes países. Não só surgiam novas atribuições a serem administradas e resolvidas, como funções até então mais descentralizadas passavam a reclamar ação una e planejada, reconfigurando-se toda a ação estatal. E isso não era diferentes nos Estados federais, onde ocorreu um avultamento da União frente aos estados, mesmo nos historicamente descentralizados Estados Unidos da América.

Os membros da Comissão do Itamaraty estavam, em maior ou menor grau, cientes disso. Veremos, então, como eles repartiram as *competências relacionadas à atuação estatal no domínio sócio-econômico*, fazendo desde já a ressalva de que temas como ordem econômica e social serão tratados em outro capítulo dessa dissertação.

### 5.2.2 Transporte e Comunicação

Não havia grandes dúvidas quanto a tais temas no seio da Comissão: o que envolvesse transporte e comunicação deveria ser federalizado, por importar para a unidade nacional. Além disso, ambos os assuntos eram muitas vezes tratados de forma conjunta, quase como se fossem uma coisa só, provavelmente devido a seu papel fundamental na integração do país.

Já nos primeiros artigos para o Anteprojeto, Carlos Maximiliano alterou o regime da Constituição anterior<sup>334</sup>, reservando à União o poder de regular a navegação e vedando aos estados cuidar do tema (ACI-CM, p.19). O jurista esclareceu que sua intenção fora terminar com fonte eterna de controvérsia, fixando de uma vez a competência exclusiva da União. Essa

---

pode ser fatal para a nação. E há ocasiões em que democracias acabam sendo forçadas a lutar pela própria sobrevivência, como na Segunda Guerra Mundial, devendo elas se preparar para tais circunstâncias terríveis.

334 CF/1891, “Art 13 - O direito da União e dos Estados de legislar sobre a viação férrea e navegação interior será regulado por lei federal.”

seria, inclusive, a solução encontrada no direito comparado (ACI-CM, p.102).

A proposta foi bem recebida pela Comissão. Aprovando-a, Aranha sugeriu que se retirasse dos estados “o direito de legislar sobre navegação em geral das estradas de ferro, correios, telegraphos e telephones, radiotelegraphia e telephonia, para que fique exclusivamente a cargo da União”, o que foi prontamente acolhido pelo relator Maximiliano. (ACI, p.103). Antonio Carlos, ex-presidente de Minas Gerais, assumiu, porém, postura contrária, defendendo a manutenção do texto da Constituição anterior, acrescentando-se referência ao objeto “estrada de rodagem”. Preocupava-se em resguardar o papel dos estados reservando-lhes algumas atribuições relevantes, como conceder estradas de ferro (ACI-AC, p.103-4).

Oswaldo Aranha insistiu em assegurar exclusividade à legislação federal no que tange à viação férrea, às rodovias, à navegação fluvial e marítima e aos correios e telégrafos - “...enfim, todos esses serviços, que são verdadeiramente nacionaes”. A legislação federal – segundo ele, sem prejudicar os estados – devia estabelecer regras básicas e uniformes em temas como bitolas, curvas, níveis e capacidade de mobilização. Lembrou que, sem obedecer a um plano geral e construídas em bitolas diferentes, as estradas de ferro do país estavam desarticuladas. Isso inclusive teria sido observado na Revolução de 32, “...com a quasi impossibilidade do resto do Brasil occorrer ao combater à revolução de um Estado” (ACI-OA, p.103-4). Aranha, em suma, defendia a unidade regulatória para que houvesse homogeneidade nos transportes brasileiros, procurando reverter a fragmentação do país nesse aspecto.

Góes Monteiro sustentou que entendia que “...todo dispositivo constitucional sobre vias de comunicações e transportes, tem sempre, directa ou indirectamente, ligação com os assumptos pertinentes à defesa nacional”. Todas as formas de comunicação e transporte afetariam a mobilização, de modo que o preparo para a guerra exigiria o controle federal desses assuntos também em tempo de paz, com a União assumindo a competência exclusiva para regulá-los ao menos em bases gerais. O general criticou também o sistema de transportes terrestres existente, o qual atenderia apenas ao transporte da produção, sem obedecer a um plano geral que considerasse também a possibilidade de guerra (ACI-GM, p.105).

Ao contrário do regime anterior, que permitia à lei federal determinar a área de atuação estadual, a Comissão do Itamaraty tornou a navegação competência legislativa exclusiva da União (ACI, p.106). À época, incluía-se no termo “navegação” a navegação aérea, que assim foi incluída, também, na competência federal exclusiva.

Cabe ressaltar que o Governo Provisório já tratava do assunto, de forma ativa e com pretensões de racionalização, num projeto que se estendeu ao longo dos anos. O Decreto nº 20.556<sup>335</sup>, conferia novo regulamento à Diretoria de Navegação. A Diretoria era destinada à direção técnica e administrativa dos serviços de navegação aérea, marítima e fluvial pertencentes ao Ministério da Marinha. Dentre suas funções estavam a direção e fiscalização dos serviços de levantamento hidrográfico, a direção e manutenção do balizamento e sinalização da costa e rios navegáveis e a coleta e publicação de dados úteis à pesca, não se limitando as atribuições da Diretoria apenas à navegação de águas federais. Menos de dois anos depois, surgiu novo decreto regulamentar, o de nº 22.814<sup>336</sup>, também demonstrando a intensa atividade do Governo Provisório nesse setor. O Decreto nº 21.909<sup>337</sup>, por sua vez, regulamentava o serviço de farolagem e sinalização, aplicável a todas as águas do país.

As autoridades federais trabalhavam febrilmente quanto à marinha mercante nacional. Num primeiro momento, transferiu-se a repartição da Marinha Mercante e Empresas de Navegação de Cabotagem do Ministério de Viação e Obras Públicas para o recém-criado Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio<sup>338</sup>, o que foi rapidamente desfeito<sup>339</sup>, talvez em virtude da importância estratégica do assunto e da necessidade de obras a ele inerentes. Posteriormente, surgiu diploma afirmando, em seus *consideranda*, que as normas gerais de nacionalização do trabalho já editadas não bastavam ainda à “garantia da defesa nacional”, assumindo o problema da nacionalização “maior gravidade quando se aquilata a função da marinha mercante como reserva, que é, da Marinha de Guerra”. É de se ressaltar a desconfiança frente a estrangeiros estampada no decreto, que falava de “estrangeiros, naturalizados ou não”, ou seja, equiparava *brasileiros naturalizados*, no fundo, a *estrangeiros*<sup>340</sup>. Esse decreto, de nº 20.303<sup>341</sup>, e seu complementador, de nº 20.671<sup>342</sup>, proviam

---

335 “Dá novo regulamento á Diretoria de Navegação”, de 20/11/1931.

336 “Aprova e manda executar o novo regulamento para a Diretoria de Navegação da Marinha”, de 10/06/1933.

337 “Aprova e manda executar o Regulamento para o Serviço de Farolagem e Sinalização”, de 06/10/1932.

338 Decreto nº 19.433, “Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio”, de 26/11/1930.

339 Decreto nº 19.469, “Restitue à jurisdição do Ministério da Viação e obras Públicas os assuntos relativos à Marinha Mercante e Empresas de Navegação de Cabotagem”, de 08/12/1930.

340 Nesse sentido, no final dos *consideranda*, também afirma-se: “Considerando que os dispositivos daquelas leis, determinando a proporção em que podem estrangeiros naturalizados concorrer com brasileiros natos na generalidade dos serviços da indústria e do comércio, também não são suficientes, no que concerne à marinha mercante, porquanto, em dadas e lamentáveis emergências, não se pode exigir dos estrangeiros, embora naturalizados, a abnegação e os sacrifícios que só o dever patriótico impõe”

341 “Dispõe sobre a nacionalização do trabalho na marinha mercante e dá outras providências”, de 19/08/1931.

342 “Subordina a novo preceito disposições do decreto n. 20.303, de 19 de agosto de 1931, e estende ao pessoal da marinha mercante disposições do Regulamento aprovado pelo de n. 20.291, de 12 do mesmo mês e ano”, de 17/11/1930.

à nacionalização ainda mais incisiva da força de trabalho da marinha mercante, reservando-se a brasileiros natos o comando dos navios e a matrícula nas Capitânicas dos Portos.

O Decreto de nº 20.829<sup>343</sup> reformulou a administração da marinha mercante. Como diferentes funções correlatas haviam estado até então pulverizadas numa miríade de Ministérios, criou a Diretoria da Marinha Mercante. O decreto manteve a divisão, por distintas pastas, dos serviços afetos ao tema, mas buscou coordená-los melhor. A Diretoria era ligada ao Ministério da Marinha, de modo que o essencial da marinha mercante foi então transferido a essa pasta. Nos *consideranda*, afirmou-se que a marinha mercante nacional prestaria “multiplicidade de serviços públicos [...] ao país”; que, “sob o ponto de vista de defesa nacional”, sua relevância estratégica recomendava subordinar a repartição diretamente ao Ministério da Marinha”. O diploma também criou a figura do Tribunal Marítimo Administrativo, com jurisdição sobre toda a costa, mares interiores e vias navegáveis da República, podendo impor multas, inaptidão para a profissão ou suspensão de seu exercício. A Diretoria, dotada de um rol extenso de atribuições, atuava nos “serviços referentes à marinha mercante e vias navegáveis federais” (Art. 1º, *caput*).

Esse decreto foi alterado pelo 20.981<sup>344</sup>, o qual redistribuiu algumas atribuições entre os diversos Ministérios, sendo complementado pelo Decreto nº 22.527<sup>345</sup>, regulamentador da Diretoria da Marinha Mercante. Ainda há que se destacar o Decreto nº 24.288<sup>346</sup> – produto da etapa final do Governo Provisório, ele reorganizava as Capitânicas dos Portos, subordinando-as diretamente à Diretoria da Marinha Mercante. Além disso, em suas Disposições Transitórias, o diploma na prática delegava ao Executivo a possibilidade de alterá-lo sem aval do Congresso Nacional pelo prazo de um ano, desde que não houvesse aumento de despesa<sup>347</sup>.

Os decretos acima eram vinculados ao Ministério da Marinha, que reforçava seu poder de coordenar a navegação. O Ministério de Viação e Obras Públicas também tinha atribuições no tema. Com o Decreto nº 20.933<sup>348</sup>, adveio o regulamento do Departamento Nacional de Portos e Navegação, afeto ao Ministério. Reorganizou-se com ele a Inspetoria

---

343 “Cria a Diretoria da Marinha Mercante e dá outras providências”, de 21/12/1931.

344 “Retifica o art 1º e seus parágrafos, do decreto n.º 20.829, de 21 de dezembro de 1931, que criou a Diretoria da Marinha Mercante e deu outras providências.”, de 20/01/1932.

345 “Aprova e manda adotar o regulamento para a Diretoria da Marinha Mercante”, de 09/03/1933.

346 “Aprova e manda executar o regulamento para as Capitânicas dos Portos”, de 24/05/1934

347 “Art. 623. Dentro de um ano poderão ser, por decreto, adotadas as medidas que forem aconselhadas pela experiência e feitas as retificações, alterações e adaptações que se tornarem necessárias à boa execução dos serviços e perfeita observância deste regulamento, desde que, porém, tais medidas não importem em aumento de despesa”.

348 “Aprova o regulamento do Departamento Nacional de Portos e Navegação”, de 13/05/1932.

Federal de Portos, Rios e Canais e a Inspetoria Federal de Navegação, concedendo-se ao Departamento a fiscalização de toda a navegação do país, inclusive a interior, além de outros poderes. A expansão legislativa seguiu com a atualização desse regulamento pelo Decreto nº 23.067<sup>349</sup>. Por último, surgiram os Decretos nº 24.508<sup>350</sup> e 24.511<sup>351</sup>, ambos do mesmo dia, unificando diversos textos legais preexistentes – em um total de 32 atos – e unificando as diversas taxas cobradas no setor.

O Governo Provisório empreendeu, pois, franca atividade de reorganização e de centralização dos temas relacionados à navegação, por vezes exercendo atribuições fora dos espaços federais tradicionais. Foi nesse contexto que a Comissão aprovou a competência exclusiva da União para legislar sobre navegação, seguindo o caminho já iniciado pelas autoridades federais. **Mais uma vez a Comissão basicamente consolidava o que já estava sendo feito, garantindo assim bases constitucionais às ações estatais em curso ou planejadas para o futuro. Ousaríamos mesmo sugerir que, aqui, se tratava de conformar a Constituição aos decretos.**

Quanto às estradas de ferro – cuja importância à época mal pode ser imaginada nos tempos atuais –, não foi muito diferente. O Governo Provisório promoveu intensa produção normativa, editando dúzias e dúzias de decretos autorizando obras e ampliações relacionadas a linhas de ferro específicas, além de autorizar ações por parte de estados. Quanto a normas gerais, merece destaque o Decreto nº 21.985<sup>352</sup>, o qual integrava toda malha ferroviária ao planejamento estratégico-militar, por meio do Serviço Militar das Estradas de Ferro. O Serviço seria dirigido por ninguém menos que o Chefe de Estado-Maior do Exército, sob a autoridade do Ministro da Guerra e com a colaboração do Inspetor Federal de Estradas, representante do Ministério da Viação e Obras Públicas.

Cada ferrovia do país, independente de sua titularidade, deveria ter desde o tempo de paz uma comissão, a critério do Executivo, composta por um militar e um técnico, com a função de realizar estudos a respeito de sua capacidade de transporte e de fiscalizar seu estado

---

349 “Aprova o regulamento do Departamento Nacional de Portos e Navegação”, de 11/08/1933

350 “Define os serviços prestados pelas administrações dos portos organizados, uniformiza as taxas portuárias, quanto à sua espécie, incidência e denominação, e dá outras providências”, de 29/06/1934.

351 “Regula a utilização das instalações portuárias e dá outras providências”, de 29/06/1934.

352 “Dispõe sobre serviço de vias férreas, sob a ponto de vista da defesa nacional, e dá outras providências”, de 20/12/1932. É pertinente realçar-se a data do mesmo, logo depois do fim da Revolução de 32 e durante as reuniões da Comissão do Itamaraty.

Preâmbulo do diploma, explicitando o que estava em jogo: “O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, tendo em vista as necessidades da defesa nacional no que se refere aos transportes ferroviários em tempo de guerra, e no uso da atribuição que lhe confere o decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, DECRETA...”

de conservação. Além disso, os projetos e concessões de novas construções ferroviárias deveriam ser submetidos consultivamente ao Estado-Maior, não podendo ser implementados antes de seu pronunciamento. Para a aprovação desses projetos ou concessões de novas vias férreas, o diploma determinava que se harmonizassem, tanto quanto possível, os interesses econômicos com os da defesa militar do país.

Ao decreto ora examinado seguiram-se os de nº 22.835<sup>353</sup> (reorganizando e complementando o nº do 21.984) e 23.494<sup>354</sup>, dispondo sobre estradas de ferro de campanha, ainda no âmbito da reorganização militar do país.

Não focados apenas em demandas da área militar eram os Decretos nº 20.054<sup>355</sup> e o 21.137<sup>356</sup>. O primeiro regulava requisições de transporte por parte de autoridades, afetando inclusive a relação de agentes estaduais com as empresas concessionárias. O segundo reorganizava a Contadoria Central Ferroviária, criada em 1924 para gerir a liquidação das contas de tráfego mútuo de empresas a ela filiadas.

A despeito da oposição de José Américo, Góes Monteiro, Oswaldo Aranha e Themistocles Cavalcanti, a Comissão, ao deliberar sobre o assunto, optou num primeiro momento por manter o regime anterior quanto à viação férrea – i.e., a lei federal seguiria regulando o direito da União e dos estados de legislarem sobre viação férrea (ACI, p.106). Nessa questão de alto interesse para os estados, a competência estadual foi defendida por Arthur Ribeiro, Agenor de Roure, Prudente de Moraes, João Mangabeira, Antonio Carlos, Carlos Maximiliano e Oliveira Vianna (não restando claro o posicionamento de Mello Franco).

Essa decisão, todavia, foi posteriormente alterada. Ao final, decidiu-se que o Legislativo federal legislaria sobre tudo: “navegação dos rios e lagos do país, viação férrea, rodovias, navegação fluvial, aérea e respectiva organização” (ACI-TC, p.779).

Em suma, enquanto a Comissão do Itamaraty deliberava, o Executivo agia sobre todas as estradas de ferro do país, atraindo-as para sua esfera de competência, invocando motivos militares. Tais medidas refletiriam as dificuldades encontradas no combate à Revolução Constitucionalista – as datas dos decretos pareciam confirmar as declarações,

---

353 “Aprova o Regulamento para o Serviço Militar das Estradas de Ferro”, de 16/06/1933.

354 “Aprova as instruções para organização e funcionamento das secções de Estradas de Ferro de Campanha”, de 23/11/1933. Infelizmente não conseguimos localizar o anexo do mesmo, não se encontrando junto do decreto nas nossas fontes.

355 “Regula o serviço de requisições de transportes nas estradas de ferro de propriedade da União e por ela, administradas”, de 29/05/1931.

356 “Aprova o regulamento da Contadoria Central Ferroviária”, de 25/04/1932.

nesse sentido, de membros do governo na Comissão. Além disso, ao longo do Governo Provisório, jorraram medidas pontuais sobre a ampliação, reforma e operacionalização da malha ferroviária nacional, tão numerosas que não poderíamos aqui discriminá-las.

A Comissão também deliberou sobre viação rodoviária, tema que restara inconcluso no debate sobre o transporte em geral. Mello Franco expressou sua preocupação em adaptar a futura Constituição aos novos tempos: “*O sr. Presidente* não julga demasiada uma referencia expressa á navegação aerea e ao systema de viação rodoviaria, para que se colloque a nóva Constituição na sua epocha” (ACI-AMF, p.104).

Retomado posteriormente o tema, Mangabeira chamou a atenção para assunto que levava até mesmo a reforma constitucional na Áustria: a legislação sobre circulação de automóveis de Estado a Estado, “materia de absoluta atualidade”. Haveria até convenções internacionais sobre isso, mas no Brasil, de Estado a Estado, de município a município, a todo momento se encontrariam embaraços a esse trânsito. O jurista propôs emenda estabelecendo competir exclusivamente à Assembleia “Legislar sobre a circulação de automoveis” (ACI-JM, p.187-8).

A viação rodoviária, se hoje onipresente, era incipiente no país no período: a principal forma de transporte por terra era a ferroviária. Essa era a grande preocupação estratégica do Governo Provisório em termos de transporte de terrestre, tendo sido editada uma miríade de decretos a seu respeito, enquanto o transporte rodoviário recebia atenção bem menor. Exemplos dessa regulação esparsa seriam os Decretos nº 19.827<sup>357</sup>, criando postos de fiscalização para mercadoria em trânsito, e nº 24.224<sup>358</sup>, instituindo o “Dia do Automóvel e da Estrada de Rodagem” no dia 13 de maio. O mais interessante, porém, era o Decreto nº 20.205<sup>359</sup>, regulando a concessão e uso de chapas especiais por automóveis do corpo diplomático. Aludindo em seus *consideranda* a dúvidas que teriam surgido sobre o tema, impunha aos estados as diretrizes do Governo Federal, “tendo em vista as normas internacionais geralmente estabelecidas”.

A emenda foi prontamente aprovada, sem divergências (ACI, p.188). No contexto, é de se destacar declaração de Mello Franco

*O sr. Presidente* julga muito difficil legislar sobre esta materia, mas entende

---

357 “Estabelece fiscalização permanente sobre as mercadorias em trânsito pelas estradas de rodagem entre a Capital Federal e os Estados de São Paulo, Minas Geraes e Rio de Janeiro”, de 02/04/1931.

358 “Institue o dia do automóvel e da estrada de rodagem”, de 11/05/1934.

359 “Regula concessão de chapas para os automóveis do Corpo Diplomático e dos cônsules de carreira estrangeiros”, de 11/07/1931.

que é preciso. A Inglaterra tem legislação sobre circulação de automóveis, contendo até uma parte sobre a repressão de acidentes. Acha que o assumpto compete privativamente á Assembléa Nacional porque é direito substantivo criminal. Vota pela emenda (ACI-AMF, p.188).

O diplomata, com isso, deixou antever o quadro mental do jurista criado e vivido na Primeira República, a forma pela qual estava acostumado a pensar: em termos de direito civil e de direito penal; quando muito, vislumbrando o direito constitucional vinculado às altas questões políticas. Ao se deparar com uma matéria na qual o Estado impunha proibições de forma mais incisiva ao cidadão, não pensou em direito administrativo, mas no direito penal. O jurista da Primeira República não estava acostumado ao direito administrativo como estariam os de épocas posteriores. Não raro, isso gerava estranhamentos entre os bacharéis mais antigos e as novas questões que surgiam. Mesmo no caso de Mello Franco, homem arguto e aberto a novidades.

A respeito da aviação no país e das correspondentes competências legislativas, não houve muita discussão na Comissão. Seus membros aprovaram a competência exclusiva federal no tema, a qual estava incluída na competência exclusiva da União para legislar sobre “navegação”, como acima demonstrado, José Américo, Ministro da Viação e Obras Públicas, defendeu a inclusão da navegação aérea, lembrando que ela não poderia ter sido prevista em 1891 (ACI-JA, p.102). Revelando novamente o diálogo entre a Comissão do Itamaraty e outras comissões e órgãos, recebeu-se aqui ofício da 8ª Subcomissão Legislativa, relativa ao Direito Aéreo, intermediado pelo presidente da Comissão Legislativa, Levi Carneiro (COMISSÃO LEGISLATIVA, 2004, p.331).

No ofício (SUBCOMISSÃO LEGISLATIVA DE DIREITO AÉREO, 2004, p.331-2)<sup>360</sup>, a Subcomissão encarecia a Levi Carneiro “...a necessidade de um dispositivo destinado a firmar, em nossa futura Constituição, de maneira incontestável, a competência federal em matéria de legislação aérea, assumpto em que era naturalmente omissa a Constituição de 1891, e do qual também se não ocupou a revisão de 1926”. Desse modo, solicitava ao presidente da Comissão Legislativa atuasse para providenciar que “a Sub-Comissão incumbida de elaborar o ante-projecto de Constituição” situasse a navegação aérea no âmbito da “competência exclusiva do Legislativo Federal”, introduzindo no rol de atribuições da Assembleia Nacional a de “legislar sobre a navegação aérea, e as respectivas organizações de terra”. Argumentava-se que “De facto, nos países que se regem pelo systema federativo, a competência do poder central em matéria de legislação aérea se assenta, invariavelmente, em

---

360 Assinado por Deodato Maia, Rodrigo Octavio Filho e Trajano Medeiros do Paço.

disposições de suas respectivas leis basicas.”

A 8ª Subcomissão esclareceu que, no regime constitucional antigo, a competência para o tema não era assunto pacífico, não estando inserida indiscutivelmente na competência da União para legislar sobre comércio interno e internacional. Aurelino Leal chegara a negar a incidência da cláusula do comércio, situando a matéria no artigo relativo à navegação interior<sup>361</sup>, dispositivo que concedia faculdades aos estados. Assim,

Ao se iniciarem os serviços regulares de navegação aerea em nosso paiz, pretendeu-se estabelecer a competencia federal em materia de legislação aerea num simples regulamento administrativo, elaborado em virtude de auctorização adoptada em cauda orçamentaria, o decreto n. 16.983, de 22 de julho de 1925, confirmado, neste ponto, pelo decreto legislativo numero 5.628, de 31 de dezembro de 1928.

O resultado é que aquelles decretos, baldos do necessario suporte constitucional, pouco tolheram as iniciativas nem sempre felizes de numerosos Estados federados em questões de navegação aerea, problema que, pelo seu aspecto nacional e internacional, altamente requer unidade de vistas e de direcção, portanto a competencia exclusiva de um poder central, em materia legislativa (SUBCOMISSÃO LEGISLATIVA DE DIREITO AÉREO, 2004, p.331-2).

Dessa forma, a Subcomissão solicitava a inclusão, na nova Constituição, de trecho expresso assegurando a competência exclusiva federal acerca do transporte aéreo. Assim, complementando o trabalho realizado pela comissão oficiante, ambos os colegiados atuariam coordenadamente.

O Governo Provisório ocupou-se do tema. Formou Subcomissão para estudá-lo e editou inúmeros decretos a seu respeito, tratando do assunto isoladamente ou o englobando no tema “navegação”.

O ponto de partida era o Decreto nº 16.983<sup>362</sup>, criado a partir de delegação legislativa feita em cauda orçamentária, na Lei nº 4.911<sup>363</sup>

Art. 19. O Governo regulamentará o serviço de aviação, quer para as linhas internacionaes, quer para as interiores, tendo em vista os princípios geraes estabelecidos na Constituição de 24 de fevereiro, com respeito á navegação de cabotagem e á não concessão de privilegios, os regulamentos adoptados em outros paizes e as convenções internacionaes existentes, acautelados os interesses da Defesa Nacional, podendo contractar o transporte da correspondencia postal, mediante o pagamento do producto, ou de parte do producto, que for apurado pela venda de sellos especiaes, cuja tabella poderá organizar.

Vemos, pois, que já na Primeira República se julgava conveniente deixar a regulação

---

361 Constituição de 1891, “Art 13 - O direito da União e dos Estados de legislar sobre a viação férrea e navegação interior será regulado por lei federal. Parágrafo único - A navegação de cabotagem será feita por navios nacionais.”

362 “Approva o regulamento para os Serviços Cíveis de Navegação Aérea”, de 22/07/1925.

363 “Fixa a Despesa Geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil para o exercicio de 1925”, de 12/01/1925.

da matéria ao Executivo da União. Presidia o país Arthur Bernardes, mineiro com inclinações nacionalistas<sup>364</sup> – fato que talvez não seja aqui irrelevante.

O decreto iniciava-se declarando que “Os Estados Unidos do Brasil têm completa e exclusiva soberania sobre o espaço aéreo situado acima do seu território e águas territoriais”, complementando-se logo a seguir que competiria exclusivamente à União a jurisdição sobre todo o espaço aéreo nacional. Esse era o espírito do decreto: regularam-se os diferentes aspectos da aviação no país, centralizando-se tudo na União. Particulares e estados até poderiam manter campos de pouso, estes até poderiam ter escolas de aviação civil - mas sempre sob fiscalização da Inspeção Federal de Navegação. Fábricas de aeronaves no país necessitariam de autorização e de fiscalização federal. O tráfego aéreo no país dependia de concessão do governo federal.

Em princípio, o diploma limitava às aeronaves nacionais, tripuladas por brasileiros, o transporte de pessoas ou cargas entre dois pontos do território pátrio<sup>365</sup>.<sup>366</sup> O decreto também facultava ao governo conceder incentivos a organizações nacionais voltadas ao desenvolvimento da aeronáutica, além de reservar ao governo federal o direito de declarar pontos do território nacional interditos ao tráfego aéreo por motivos de segurança. Declarava a aviação civil nacional, por fim, reserva da aviação militar. Esse era, antes mesmo do Governo Vargas, o desenho normativo básico da aviação entre nós.

Os estados, todavia, não o respeitavam de todo, lançando suas próprias iniciativas, segundo a Subcomissão Legislativa de Direito Aéreo. Havia, pois, controvérsia acerca da distribuição de competências.

Com a Revolução de 30, o tema recebe um novo impulso. Durante o Governo Provisório ampliou-se a preocupação em relação ao uso militar da aviação, surgindo dúzias de decretos acerca da aviação do Exército e a da Marinha – ainda não existia, lembremos, a Força Aérea enquanto Arma à parte. Merecem destaque os Decretos nº 20.023<sup>367</sup>, 20.479<sup>368</sup>,

---

364 Durante seu governo, assumiu-se a siderurgia como problema nacional, bem como reformou-se a Constituição deixando seu texto mais restritivo em relação ao capital estrangeiro (BERCOVICI, 2011, p.86, 88).

365 Admitindo-se em ambos os casos derrogações concedidas pelo ministro da Viação e Obras Públicas.

366 Assim observavam-se as disposições da Constituição Federal relativas à navegação de cabotagem, que deveria ser feita sempre por navios nacionais (Art. 13, § ún.).

367 “Crie [sic], a título provisório, o Grupo Misto de Aviação, com sede no Campo dos Afonsos, e dá outras providências”, de 21/05/1931.

368 “Crêa o Corpo de Aviação da Marinha”, de 03/10/1931. Não se deve deixar de atentar ao simbolismo da data, aniversário de um ano da Revolução de 30.

22.591<sup>369</sup> e 22.735<sup>370</sup>, organizadores da aviação no âmbito das Forças Armadas. No mesmo tema, há que se destacar o Decreto nº 22.374<sup>371</sup>, prevendo a instalação de fábrica de aviões no Rio de Janeiro, com generosos incentivos governamentais, como garantias de aquisições, isenções fiscais e facilidades frente a instituições públicas.

O Decreto nº 22.424<sup>372</sup> determinava a construção de aeroporto também no Rio de Janeiro, o nº 24.572<sup>373</sup>, interditava pontos do território nacional à aerofotografia ou mesmo à navegação aérea em geral. Datado da fase final do regime, o Decreto nº 24.128<sup>374</sup> não só reorganizou a aviação do Exército, mas também, interferindo nas atividades privadas, concedeu à Diretoria de Aviação a incumbência de reunir dados das companhias civis de aviação, para que o Ministério da Guerra pudesse fiscalizá-las sob o ponto de vista da defesa militar do país.

Tal qual no caso das ferrovias, podemos notar que houve no Governo Provisório um surto legislativo na temática da aviação - inclusive no que tange à formação da correspondente infraestrutura -. Isso se intensificou ainda mais após o final da Revolução de 32<sup>375</sup>.

A aviação civil também recebeu forte impulso durante o período. O Decreto nº 19.902<sup>376</sup>, complementado pelo de nº 21.408<sup>377</sup>, criou o Departamento de Aeronáutica Civil. Invocava, em seus *consideranda*, a necessidade de organização definitiva dos serviços aéreos civis, o caráter inteiramente novo das questões técnicas, jurídicas e administrativas da área e as “relações” a serem preservadas “com organizações estrangeiras e, especialmente, com a Comissão Internacional de Navegação Aérea, na forma dos convênios internacionais”. Além

---

369 “Organiza as Unidades Aéreas do Exército em tempo de paz e dá outras providências”, de 29/03/1933. Seus *consideranda* evocam a organização incompleta da Arma de Aviação do Exército, criada pela lei 5.164 em 1927, devendo-se fixar ainda as exigências mínimas compatíveis com a segurança nacional, bem como assegurar a continuidade e o ritmo dos esforços a serem realizados pelas administrações.

370 “Organização das Unidades e Serviços Aéreos do Exército”, de 19/05/1933.

371 “Autoriza a contratar, mediante concorrência, a instalação de uma fábrica de aviões”, de 20/01/1933.

372 “Aprova o plano geral do aeroporto do Rio de Janeiro”, de 01/02/1933.

373 “Determina as zonas interditas à navegação aérea e dá outras providências”, de 04/07/1934. Em seus *consideranda*, declara-se “que a defesa aérea do país deve fazer-se não só no tempo de guerra, mas também no tempo de paz, para o que é indispensável, entre outras medidas, furtar às investigações aéreas os pontos ou zonas do território o nacional de interesse para a sua defesa”.

374 “Aprova o Regulamento da Diretoria da Aviação”, de 13/04/1934

375 Deve-se destacar que foram criadas dúzias de outros decretos sobre o tema ao longo do Governo Provisório, relativos a aspectos mais pontuais como organização material.

376 “Dispõe sobre a criação e organização do Departamento de Aeronáutica Civil”, de 22/04/1931. Os *consideranda* do Dec. nº 21.408 esclareceram que o diploma organizava um serviço que era até então executado por comissão diretamente subordinada ao ministro da Viação e Obras Públicas, composta por funcionários de várias repartições.

377 “Aprova a tabela de vencimentos do Pessoal do quadro do Departamento de Aeronáutica Civil”, de 14/05/1932

desse diploma, adveio o Decreto nº 20.704<sup>378</sup>, promulgando convenção internacional sobre aviação e o nº 20.914<sup>379</sup>. Atualizando o Decreto nº 16.983/25, este último preservou suas diretrizes no sentido da nacionalização e federalização do setor.

Atuando por meio da concessão de subvenções, o Governo Provisório autorizou a criação de linhas comerciais entre diferentes cidades e a operação de empresas aéreas no território nacional<sup>380</sup>. Também atribuiu incentivos a sociedades propagadoras da aviação civil no país.

O Governo Provisório também declarou Santos Dumont herói nacional, decretando luto oficial de três dias pelo seu falecimento em ato que o denominava *benemérito da Pátria*, em virtude da “criação de engenhos que contribuam de modo notável para o aumento do patrimônio material ou moral da Civilização ou da cultura e progresso do gênero humano”<sup>381</sup>. Além disso, enterrou-o com honras de Ministro de Estado<sup>382</sup>, bem como instituiu selo postal em sua homenagem, cujo valor foi destinado à redução do déficit do Departamento de Correios e Telégrafos<sup>383</sup>.

Houve um intenso esforço por parte do Governo Provisório no tema da aviação. Era reconhecida sua importância estratégica para o país, razão pela qual legislava-se febrilmente a respeito, sobretudo após a Revolução de 32. Organizou-se a aviação militar e a civil, estabeleceram-se as bases para a construção de aviões no país, incentivaram-se voos civis mediante subvenções estatais. Estrategicamente, importava ao Governo Provisório que houvesse aviação no território nacional, ainda que isso levasse a algum prejuízo para os cofres públicos.

Foi nesse contexto que a Comissão do Itamaraty fixou a competência federal sobre aviação. O tema, a rigor, já fora decidido, cabendo à Comissão apenas lançar as bases constitucionais do arcabouço em construção. Mais uma vez, desejava-se consolidar em nível

---

378 “Promulga a Convenção de Varsóvia, para a unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional”, de 24/11/1931. A Convenção fora acordada em 1929.

379 “Regula a execução dos serviços aeronáuticos civis”, de 06/01/1932.

380 De se destacar é o Decreto nº 24.069, de 31/03/1934, “Autoriza a celebração de contrato com a 'Luftschiffbau Zeppelin G. m. b. H.', para o estabelecimento de uma linha aérea regular com dirigíveis, entre o Brasil e a Europa e para a construção de um aeroporto para dirigíveis no Rio de Janeiro, e abre ao Ministério da Viação e Obras Públicas o crédito especial de 11.206:800\$000, papel, para financiamento das obras a executar”. O hangar construído existe até hoje no Rio de Janeiro, na Base Aérea de Santa Cruz.

381 Decreto nº 21.688, de 25/07/1932, “Decreta luto nacional por três dias, pelo falecimento de Alberto Santos Dumont”.

382 Decreto nº 22.333, de 17/12/1932, “Concede a Alberto Santos Dumont as honras de Ministro de Estado e considera feriado o dia do seu enterramento”.

383 Decreto nº 22.620, de 05/04/1933, “Institue o selo postal comemorativo dos feitos de Santos Dumont e demais precursores brasileiros de navegação aérea, e dispõe sobre a execução de empreendimentos aeronáuticos e dá outras providências”.

constitucional o que já era feito por decreto.

Quanto à competência para comunicações, não houve grande debate a seu respeito. Sequer conseguimos encontrar votação formal sobre o tema.

Durante os debates acerca das competências quanto ao transporte, já estava claro que tanto ele quanto as comunicações deveriam ser de atribuição federal (como em ACI-GM, p.105). A antiga Constituição atribuía ao Congresso Nacional competência para “legislar sobre o serviço dos Correios e Telegraphos federaes”. Mangabeira sugeriu a supressão do termo “federaes”, o que foi prontamente aceito (ACI, p.152). É possível que os comissários entendessem que isso já abrangeria as formas de comunicação que mais importavam no momento.

O tema da comunicação era pacífico na Comissão do Itamaraty, e não era para menos.

As comunicações sofreram uma grande revolução durante o Governo Provisório, sendo reconfiguradas e centralizadas. Trataremos aqui em conjunto as diferentes modalidades de comunicação, quer a mais tradicional (postal), quer as tecnologicamente mais avançadas (telegráficas, telefônicas e radiofônicas), pois todas foram enquadradas em um claro projeto de reformulação nacional.

Devemos lembrar que a infraestrutura do país era precária, inclusive a comunicacional, não havendo agente algum além do Estado que parecesse capaz de gerir todos os diferentes setores da comunicação nacional, interessando-se também pelo interior escassamente povoado. O Brasil era nação sem muitos recursos, com a tarefa de montar a infraestrutura mastodônica de comunicação, não havendo quem mais o fizesse de modo a alcançar as diversas regiões desse imenso país de dimensões continentais<sup>384</sup>.

Em termos de telecomunicações, o marco legal anterior ao Governo Provisório era o Decreto nº 3.296<sup>385</sup>, de 1917. Devemos atentar para sua data, situada no meio do conflito armado mais destrutivo até então ocorrido no mundo. Não por acaso, o diploma tentava

---

384 Se hoje isso tudo parece estranho, é porque a maior parte da população brasileira vive em cidades com ao menos alguma infraestrutura montada e dispendo de meios de comunicação que parecem de fácil obtenção, como celulares e internet. Esses meios, todavia, pressupõem grandes infraestrutura e regulação - inclusive a internet, regulada pelo ICANN, órgão de abrangência mundial, regulando a operação da rede mundial de computadores a partir de um único centro decisório. O atual uso difuso da comunicação requer planejamento altamente centralizado.

385 “Declara serem da exclusiva competencia do Governo Federal os serviços radiotelegraphico e radiotelephonico no territorio brasileiro”, de 10/07/1917. As tecnologias de comunicação a longa distância aprimoravam-se a largos passadas naquela época, razão pela qual passaram a constar nos diplomas diferentes termos especializados. Nesse decreto, “radiotelegrafia” incluía qualquer tipo de comunicação a longa distância através daquilo do que chamamos hoje “espectro magnético”.

assegurar a federalização das normas sobre o tema, afirmando que a radiotelegrafia – que incluía a radiotelefonia - era de competência exclusiva da União. O Decreto nº 3.296 centralizava a supervisão do setor na Repartição Central de Telégrafos, que deveria fiscalizar serviços estaduais e particulares, além de estimular a formação de telegrafistas por meio de uma escola especial. A defesa nacional era invocada para ampliar as prerrogativas estatais, podendo-se revogar concessões caso algum Ministério militar as julgasse inconvenientes aos interesses nacionais. Só brasileiros poderiam trabalhar em estações telegráficas. Para fins penais, equiparava-se à figura do ato de espionagem o uso não autorizado e clandestino do serviço radiotelegráfico em tempo de perturbação da ordem pública ou de guerra externa.

Sete anos depois, voltou-se a regular o tema pelo Decreto nº 16.657<sup>386</sup>, no Governo Arthur Bernardes. Não conseguimos apurar em que medida os dois diplomas foram executados, embora possamos afirmar que não faltaram denúncias de concessões irregulares, a tal ponto que se fez necessário a regularização posterior de concessões feitas por estados – i.e, de concessões que nunca deveriam ter ocorrido, se os decretos da Primeira República tivessem sido seguidos à risca.

Atuando em diversas frentes, o Governo Provisório interveio incisivamente no setor de comunicações ao longo de seus quase quatro anos de duração. Logo no início, por meio do Decreto nº 19.520<sup>387</sup>, sequestrou para pagamentos de dívidas e por interesse nacional todas as estações de radiotelegrafia e de radiopublicidade de grande empresa estadunidense, além de revogar favores que lhe haviam sido concedidos. Posteriormente, através do Decreto nº 19.843<sup>388</sup>, revogou concessões suas, acusando-a de irregularidades e de ter situação privilegiada, por acumular o serviço telegráfico internacional com os serviços radiotelegráfico e radiotelefônico no interior do país. Tal acúmulo não era permitido às empresas brasileiras que concorriam com ela na comunicação com o exterior.

No início do Governo Provisório, a principal base jurídica para os serviços telegráficos estava no Decreto nº 19.881<sup>389</sup>, o qual estabelecia que eles seriam, em todo o território nacional, de competência da União. Todos os poderes deixados até ali com os

---

386 “Approva o regulamento dos serviços de radiotelegraphia e radio telephonia”, de 05/11/1924. Infelizmente não conseguimos localizar as regulamentações propriamente ditas, as quais constavam de anexo do decreto que não foi incluído.

387 “Ficam revogados o art. 2º do decreto n. 4.262, de 13 de janeiro de 1921, e o art. 74 do decreto n. 4.555, de 10 de agosto de 1922 e o decreto n. 15.841 de 14 de novembro de 1922 e dá outras providências”, de 23/12/1930.

388 “Annulla a concessão outorgada á S. A. Agencia Americana para execução de serviços radiotelegraphicos e radiotelephonicos, por contravir no interesse publico e á moralidade administrativa”, de 10/04/1931.

389 “Regula a exploração dos serviços telegráficos no território nacional”, de 17/04/1931.

estados foram suprimidos. Concessões anteriormente feitas pelos poderes estaduais seriam mantidas, mas não poderiam ser renovadas ou ampliadas.

As estradas de ferro<sup>390</sup>, independentemente de sua titularidade, só poderiam executar o serviço público de telegrafia mediante autorização do governo federal. Este deveria criar normas uniformizadoras para todo o país. Concessões anteriormente dadas a empresas ferroviárias para execução do serviço telegráfico seriam mantidas, mas não poderiam ser prorrogadas.

A regulamentação geral da telegrafia veio com foi o Decreto nº 21.701<sup>391</sup>; a do serviço telegráfico explorado pelas estradas de ferro, com o de nº 22.166<sup>392</sup>.

Do mesmo dia do Decreto nº 19.881 era o de nº 19.883<sup>393</sup>, o qual dispunha sobre serviços telefônicos interestaduais e intermunicipais. Estes só poderiam ser explorados e suas redes só poderiam receber ligações interestaduais e internacionais mediante permissão federal.

As radiocomunicações receberam nova regulação mediante o Decreto nº 20.047<sup>394</sup>, o qual reafirmou a competência exclusiva da União no tema. A exploração do serviço interior para uso do público em geral seria monopólio da União, enquanto a do serviço internacional deveria ser realizada pela União ou por terceiros mediante concessão federal. Poderiam receber essa concessão apenas empresas nacionais que tivessem brasileiros compondo ao menos dois terços da diretoria, a totalidade dos operadores e ao menos dois terços dos demais trabalhadores. Os governos estaduais poderiam ter estações para fins administrativos próprios, mas apenas para comunicação entre órgãos estaduais e sob permissão da União. Esta poderia desapropriá-las ou suspender seu funcionamento, se o exigisse o interesse nacional.

Pelo decreto, a radiodifusão era considerada atividade de interesse nacional e de finalidade educacional, devendo a União unificar todos seus serviços e constituir uma rede nacional. Concessões nesse setor só poderiam ser feitas a sociedades ou empresas brasileiras. A preocupação do Governo Provisório com a segurança nacional era tamanha que se determinava que a radiocomunicação dos amadores (o rádio amador) poderia ser feita apenas por brasileiros de idoneidade moral e com certificado de habilitação. O texto normativo criava

---

390 A estrutura das redes ferroviárias era dotada de telegrafia para comunicação interna de sua administração, a qual também poderia ser usada para execução do serviço público de telegrafia.

391 “Aprova o regulamento para execução do decreto n. 19.881 DE 17 DE abril de 1931” [sic], de 03/08/1931.

392 “Aprova o regulamento para o serviço telegráfico público, explorado pelas estradas de ferro”, de 05/12/1932. Não nos é clara a razão para hiato tão largo entre esse decreto e o da regulamentação geral do serviço, mas provavelmente a Revolução de 32 foi forte razão para que ele fosse finalmente criado, como sugerem sua data e outros atos desse período relativos a estradas de ferro.

393 “Regula a exploração dos serviços telefônicos interestaduais e internacionais”, de 17/04/1931.

394 “Regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional”, de 27/05/1931

ainda a Comissão Técnica de Rádio, destinada a estudar assuntos técnicos relacionados ao tema. O diploma legislativo foi regulamentado pelo Decreto nº 21.111<sup>395</sup>, o qual, dentre outras coisas, dispunha que o Departamento dos Correios e Telégrafos deveria manter escola profissional para a formação de profissionais especializados, podendo o governo permitir o paralelo funcionamento de escolas particulares.

Simultaneamente à regulação do funcionamento das comunicações nacionais, o Governo Provisório empenhava-se na reorganização dos serviços correspondentes, almejando uma racionalização geral. Exemplo disso é o Decreto nº 19.841<sup>396</sup>, o qual passou a cobrar taxas anuais pela posse de aparelho telefônico, para dar lastro financeiro ao sistema. O Decreto nº 23.807<sup>397</sup>, por sua vez, dispensou provisoriamente todas as empresas de radiotelegrafia e de cabos submarinos de pagar taxas à União. Seus *consideranda* davam a entender que conviviam na prática vários regimes distintos para concessões idênticas, talvez devido ao comportamento errático do regime passado: concedendo esporadicamente generoso tratamento excepcional a determinadas companhias, ele teria tolhido a concorrência e prejudicado a União, o público em geral e o próprio desenvolvimento dos serviços. Dessa forma, optava-se por generalizar “...a respectiva isenção [...] até a definitiva solução do conjunto”.

Mas nada se comparava à reorganização dos correios e da telegrafia.

Tratava-se de monumental projeto de reestruturação e de expansão, cuidadosamente planejado e executado. O primeiro passo foi a reorganização das direções nacionais de ambos os serviços, desvinculando-os da gestão do Distrito Federal, de modo que os respectivos diretores gerais não mais teriam “desperdício de tempo e esforços em atender a administração local no Distrito Federal, em detrimento da administração geral, cujos serviços dependem de sua orientação”<sup>398</sup>. Dessa forma, em nome de uma *centralização mais eficiente*, os Decretos nº 19.946<sup>399</sup> e 19.951<sup>400</sup> determinavam a “descentralização” - como diziam - dos serviços do DF, atribuindo sua direção a outras entidades federais.

---

395 “Aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional”, de 01/03/1932. De destacar-se são suas disposições (arts. 67, 69 e 70) acerca da criação de um programa nacional, o qual deveria ser simultaneamente transmitido por todas as estações de rede do país. Essa é a origem do programa de rádio mais antigo do país, com sua característica abertura ao som de *O Guarani*.

396 “Estabelece taxas para o uso de aparelhos telephonicos officiaes e dá outras providencias”, de 10/04/1931.

397 “Dispensa, provisoriamente, as companhias radiotelegráficas e de cabos submarinos de entregar do Govêrno a taxa terminal, sôbre telegramas e dá outras providências”, de 29/01/1934.

398 *Consideranda* do Dec. nº 19.946.

399 “Dá nova organização ao Distrito Telegráfico Central de Repartição Geral, dos Telégrafos”, de 02/05/1931.

400 “Provê à nova organização dos serviços da Diretoria Geral dos Correios e cria a Administração dos Correios do Distrito Federal”, de 04/05/1931.

Os próximos passos foram a organização das Diretorias Gerais dos correios e telégrafos pelos Decretos nº 20.141<sup>401</sup> e 20.142<sup>402</sup>, com vistas à posterior unificação dos serviços, a qual foi ultimada pelo Decreto nº 20.859<sup>403</sup>, criador do Departamento dos Correios e Telégrafos. A unificação teve ainda de ser escorada pelos Decretos nº 21.380<sup>404</sup>, 21.758<sup>405</sup> e 22.475<sup>406</sup>, demonstrando que a grande empreitada não era de fácil consecução, demandando por vezes ajustes pontuais. Além disso, o serviço postal aéreo foi reorganizado pelo Decreto nº 22.673<sup>407</sup>, buscando-se simplificar sua execução. Todos esses decretos faziam parte de um projeto paulatino de reorganização, o qual era solenemente proclamado pelos *consideranda* dos diplomas legislativos, argumentando-se razões econômicas e técnicas para a fusão.

Ao mesmo tempo, o Governo Provisório investia pesadamente na expansão da infraestrutura dos serviços de correio e telecomunicação, com uma infinidade de decretos criando ou ampliando agências e redes de transmissão. A expansão e a conseqüente demanda por pessoal eram tão grandes que o Governo sentiu-se forçado, por meio do Decreto nº 23.474<sup>408</sup>, a flexibilizar regras e a chamar antecipadamente, a título provisório, aprovados em concurso público, os quais operariam como “praticantes” até sua efetiva nomeação<sup>409</sup>. De pessoal tratou também o Decreto nº 24.156<sup>410</sup>, o qual estabelecia escola oficial para treinamento e aperfeiçoamento dos profissionais, “Considerando que, na organização dos serviços industriais do Estado”, seria “condição fundamental de êxito o preparo básico e especializado do pessoal”.

Implícito em vários diplomas, a preocupação estratégico-militar com os serviços de comunicação marcava a reformulação empreendida pelo Governo Provisório. Surgiram, também, todavia, decretos que lidavam mais diretamente com o problema da defesa nacional.

---

401 “Provê à nova distribuição dos serviços da Diretoria Geral dos Correios”, de 23/06/1931.

402 “Provê à nova distribuição dos serviços da Diretoria Geral dos Telégrafos”, de 23/06/1931.

403 “Cria o Departamento dos Correios e Telégrafos pela fusão da Diretoria Geral dos Correios com a Repartição Geral dos Telégrafos e aprova o regulamento da nova organização administrativa”, de 26/12/1931.

404 “Aprova alterações de vários dispositivos do regulamento o que se refere o decreto n. 20.859, de 26 de dezembro de 1931”, de 10/05/1932.

405 “Estabelece medidas complementares e adota providências de caráter transitório para o reajustamento da nova organização dos Correios e Telégrafos, sem aumento de despesa”, de 23/08/1932.

406 “Prorroga, por um ano, o prazo estipulado no artigo 195 do decreto n. 20.859, de 26 de dezembro de 1931”, de 17/02/1933.

407 “Estabelece novas normas para execução do serviço postal aéreo no Brasil”, de 28/04/1933.

408 “Regula a admissão de praticantes no Departamento de Correios e Telégrafos”, de 17/11/1933.

409 Talvez isso fosse um subterfúgio para contratar pessoal com remuneração inferior à prevista no concurso, uma vez que a gratificação dos praticantes era “préviamente arbitrada pelo diretor geral”, tendo preferência para a nomeação efetiva os praticantes em exercício, de modo que os candidatos aprovados eram forçados na prática a trabalhar como praticantes se almejassem ser eventualmente nomeados.

410 “Crea a Escola de Aperfeiçoamento dos Correios e Telégrafos”, de 23/04/1934.

O de nº 23.515<sup>411</sup> dispunha sobre a guarda de vias de transporte e de comunicação que fossem importantes para o litoral, protegendo-se estradas de ferro e de rodagem, linhas telegráficas e telefônicas. Já o de nº 22.894<sup>412</sup> versava acerca da criação de pombos-correio, proclamando em seus *consideranda* a importância militar da atividade e a necessidade de sua organização em tempos de paz. A Confederação Colombófila Brasileira deveria orientar e fiscalizar o desenvolvimento da atividade no país e “constituir elementos de reserva dos serviços colombofilos militares”, sendo ligada ao Ministério da Guerra e presidida por um oficial superior representante do Estado-Maior do Exército. Ia-se longe, a ponto de vedar-se “... aos estrangeiros a constituição de pombais em território nacional, a formação de clubs colombofilos e qualquer emprego de pombos correios, sem autorização especial do Ministério da Guerra, a cuja Fiscalização ficam sujeitos”.

Ao longo do período também surgiram decretos relacionando o serviço a convenções internacionais, na senda do que já fizera o Decreto nº 3.296/17. Os Decretos nº 21.111 e 21.701, regulamentadores da radiocomunicação e da radiotelegrafia, aludiam à necessidade de a execução dos serviços seguir as convenções e regulamentos internacionais ratificados pelo Brasil, bem como o de nº 20.047, regulador das radiotelecomunicações no país. Além disso, promulgaram-se o Convênio Rádio-elétrico ou Rádio-telegráfico entre Brasil e Peru<sup>413</sup>, a Convenção Radiotelegráfica Internacional<sup>414</sup> e atos firmados no Terceiro Congresso Continental Pan-Americano<sup>415</sup>. Nesse ponto, havia clara continuidade em relação à Primeira República: pouco antes de sua queda, o Governo Washington Luís promulgara atos firmados no 2º Congresso Postal Panamericano<sup>416</sup>.

Por último, há que se destacar que, em sua fase final, o Governo Provisório regulou mais detidamente os temas ligados à radiodifusão pelos Decretos nº 24.665<sup>417</sup> e 24.772<sup>418</sup>.

Em suma, a atuação do Governo Provisório nas comunicações era frenética. Alterou-

---

411 “Aprova as Instruções para Organização e Funcionamento dos Serviços de Guarda das vias de comunicações e de pontos importantes do litoral”, de 19/11/1933.

412 “Crea a Confederação Colombófila Brasileira e da outras providencias”, de 06/07/1933.

413 Decreto nº 20.996, “Promulga o Convênio rádio-elétrico ou rádio-telegráfico, entre o Brasil e o Perú, assinado em Lima, a 31 de Dezembro de 1928”, de 21/01/1932.

414 Decreto nº 22.683, “Promulga a Convenção radiotelegraphica internacional, firmada em Washington, a 25 de novembro de 1927, e os respectivos Regulamentos”, de 02/05/1933.

415 Decreto nº 24.718, “Promulga os actos firmados entre o Brasil e varios paizes, em Madrid, aos 10 de novembro de 1931, por ocasião do Terceiro Congresso postal panamericano”, de 13/07/1934.

416 Decreto nº 19.237, “Promulga a Convenção principal e o A.ccôrdo sobre encomendas postaes, assignados no Mexico a 9 de Novembro de 1926” [sic], de 10/06/1930

417 “Dispõe sôbre a concessão e a execução dos serviços de radiodifusão e dá outras providências”, de 11/07/1934.

418 “Altera a letra b, do art. 3º, do decreto n. 24.655, de 11 de julho de 1934, que dispõe sôbre a concessão e a execução dos serviços de radiodifusão e dá outras providências”, de 14/07/1934.

se profundamente a legislação e a organização material dos serviços, inclusive federalizando-se aqueles até então executados pelos estados, como a telegrafia. Toda essa reformulação era cuidadosamente conduzida pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, encabeçado por José Américo, membro da Comissão do Itamaraty que pouco compareceria às suas sessões. A rigor, a Comissão do Itamaraty, ao prever a competência federal exclusiva para comunicações, apenas oficializou algo que já vinha sendo feito com muita intensidade – as decisões fundamentais já haviam sido tomadas pelo Governo Provisório.

Concluindo o capítulo, pode-se afirmar que transporte e comunicação foram tratados de forma conjunta pela Comissão do Itamaraty, bem como pelo Governo Provisório. Aquela, em suas sessões, apenas formalizou o que já fora decidido e estava em plena execução pelas autoridades executivas. Mesmo onde a Comissão decidiu algo ligeiramente diverso, como no caso das estradas de ferro, conferiu à lei federal centralidade na regulação do setor.

Pode-se afirmar também que a defesa nacional estimulou a implementação e centralização dos transportes do país, pautando também a comunicação. Do ponto de vista normativo, sempre se fez referência a ela, durante o Governo Provisório, nos atos sobre comunicações e transportes, havendo preocupação maior com a implementação e a eficiência destes justamente após a Revolução de 32.

A Revolução de 32 revelava que “defesa nacional” não era só a defesa frente a forças estrangeiras: também era a frente a forças estaduais. Assim, por contingências políticas brasileiras, a história da centralização no país também é a história da consolidação das Forças Armadas enquanto centro indisputável de poderio bélico do ponto de vista interno.

Do conjunto da obra também podemos concluir que a atuação do Estado no domínio sócio-econômico levava à centralização dos transportes e sobretudo das comunicações. Um Estado centralizado, com pretensões de fazer-se sentir em um território nacional tão extenso quanto o brasileiro, precisava de meios eficientes de comunicação para transmitir decisões, acompanhar a implementação destas e colher dados indispensáveis ao planejamento governamental e administrativo. Tendo o Governo Provisório o projeto de reformular o país a partir do Rio de Janeiro, era mais do que natural que os meios de difusão de informações disponíveis passassem a gravitar a seu redor, sendo por ele regulados. Havia preocupações relativas à defesa nacional, é claro, as quais também impulsionavam a federalização, mas a própria atuação de um poder central no domínio sócio-econômico por si só já levava à centralização das comunicações. A construção do Estado Interventor pressupunha uma

máquina pública minimamente ramificada - e ao mesmo tempo intensamente conectada a um centro nervoso nacional. Este devia estar ciente de tudo na administração e precisava tomar muitas decisões, as quais deveriam ser expeditamente conhecidas e executadas.

Estimulada por um Estado cada vez mais atuante no domínio sócio-econômico, essa centralização das comunicações marcou todo o Governo Provisório. Embora tanto as comunicações quanto os transportes importassem – quando menos, pelas suas importâncias para a defesa nacional -, foi só o setor de comunicações que desde o início foi pesadamente reformulado, tanto normativa quanto materialmente, advindo os atos mais inovadores sobre transportes geralmente só após a Revolução Constitucionalista.

A esse quadro mais geral devem ser acrescentadas as condições particulares do Brasil, o qual era vasto e despovoado, com recursos financeiros e humanos limitados. Os particulares isoladamente não haviam construído a estrutura necessária às novas atuações estatais, nem havia a expectativa de que o fariam. Também por isso o Estado reclamou para si os setores ora examinados.

Com a expansão da atuação estatal, também surgiram preocupações mais incisivas quanto à educação. Passando a exercer funções crescentemente complexas, o aparato estatal necessitava de mão de obra mais qualificada - se ela não existia, tinha de algum modo de ser providenciada.

Isso fica claro no tema aqui analisado, pela preocupação que o Governo Provisório tinha em criar ou fomentar escolas para a instrução de pessoal qualificado, tanto nos transportes quanto nas comunicações.

### 5.2.3 Repartição Federativa de bens

A distribuição de bens<sup>419</sup> entre União e estados foi fortemente impactada pela atuação do Estado no domínio sócio-econômico: minas, potenciais hidráulicos, águas passaram a ser de domínio federal, todos por razões ligadas aos novos papéis do Estado. Analisaremos como ela ocorreu na Comissão do Itamaraty, tratando primeiro das minas e do potencial hidráulico, os quais foram tratados ali conjuntamente. Depois, passaremos à repartição federativa das águas públicas.

Antes de adentrarmos a discriminação de bens, cabe esclarecer o contexto. O Governo Provisório criara a Comissão Legislativa, composta por 23 Subcomissões temáticas,

---

419 A repartição de bens no fundo é a repartição da competência para administrar esses mesmos bens, razão pela qual é pertinente seu estudo nessa seção.

para reformular a legislação brasileira nos mais variados pontos. Houve alguma comunicação formal entre a Comissão Legislativa e a Constitucional, i. e., a do Itamaraty, como já vimos, em temas como direito aéreo e direito penitenciário. Mas foi no tema de bens de União que esse intercâmbio pôde se sentir mais profundamente.

O diálogo intercomissões teve um relevante canal em Castro Nunes. Já membro da Comissão do Itamaraty quando se deliberou sobre tais temas, era também membro da 10ª Subcomissão Legislativa, responsável pelo “Código de Águas”<sup>420</sup>. O comissário várias vezes comunicou o que era feito nesta última, prestando esclarecimentos (como em ACI-CN, p.774-5).

Além disso, quando do ofício à Comissão remetido pela 8ª Subcomissão (a do Direito Aéreo), manifestou-se também o Presidente da Comissão Legislativa, Levi Carneiro, o qual intermediava a missiva. Na ocasião, declarou

Devo, aliás, accentuar que dos trabalhos desta Comissão, especialmente sobre o Codigo das Aguas, Codigo Florestal, lei de Minas, e Codigo Penitenciario (ou das execuções criminaes), resultará a necessidade de dispositivos da futura Constituição, tendentes a assegurar a eficiência das leis em elaboração – e espero ter ocasião de apresental-os ao exame de v. exc [min. da Justiça Antunes Maciel, primeiro presidente da Comissão Constitucional, o qual encaminhou o documento ao min. Mello Franco].

Reitero a v. exc. Os protestos da minha alta estima e distinta consideração. - *Levy Carneiro*, presidente da Comissão Legislativa (COMISSÃO LEGISLATIVA, p.331, grifos nossos).

Dados relevantes se extraem, também, de uma declaração de Castro Nunes na Comissão do Itamaraty, feita na presença de Oswaldo Aranha e por este não contradita

Quando se organizaram as Comissões Legislativas, o sr. Oswaldo Aranha era ministro da Justiça. Teve, então, ocasião de lhe dizer, que essas Comissões poderiam ser uteis como umas especies de pioneiros e desbravadores do caminho, de modo que resultassem do trato da legislação ordinaria as necessidades reveladas por essa elaboração, que pudessem ser aproveitadas nos trabalhos de elaboração da Constituinte.

Na elaboração do código de florestas muito se sentiram, como na lei das minas, as dificuldades provenientes dos preceitos da antiga constituição. Era preciso modificar tudo isso, dando uma forma da [sic] nacionalização ou centralização às minas, que fossem julgadas de relevante interesse nacional, em benefício da propria União. Não seriam abrangidas todas as minas e as riquezas do sub-sólo. Mas, devia-se dar á União, de um modo geral, a propriedade das quedas dagua, ampliando seu dominio sobre as mesmas. É não as quedas dagua. Por isso mesmo, os rios interestadaoes tambem devem pertencer á União. É muito frequente, na industria da eletricidade, por exemplo, que demanda quedas dagua, não serem ellas encontradas peto do centro urbano a attender, sendo então necessario reprezar rios para formal-as. Por fim, as questões florestaes, que interessam muito de perto ás aguas (ACI-CN,

---

420 Cf. Dec. 19.684/1931, art. 2º - i. e., desde o início do Governo Provisório almejava-se criar um código sobre o assunto.

p.776, grifos nossos).

Além disso, o próprio Aranha deplorou que a Subcomissão Legislativa do Código das Águas não houvesse ainda concluído seu trabalho, quando a Comissão do Itamaraty já chegara ao tema

*O sr. Oswaldo Aranha lamenta não tenha sido terminado esse trabalho [o da Subcomissão de Águas] porque contribuiria imensamente para a elaboração constitucional. A obra da Comissão de Constituição deve ser resultante da contribuição particular, em um conjunto geral.*

Fica clara, dessa forma, a comunicação entre a Comissão Constitucional e a Legislativa, sobretudo em temas relevantes para o Governo e potencialmente mais controversos, como águas e minas: esta tratava dos temas específicos com mais vagar e atenção, consolidando aquela o que era feito e lançando suas bases na futura Constituição.

Uma vez esclarecidas as condições em que a Comissão do Itamaraty deliberava esses pontos, e já adentrando a repartição federativa de bens, cumpre rapidamente limpar o terreno discorrendo sobre tema espinhoso e com imenso potencial de conflito: a propriedade de terras devolutas. Tendo pertencido ao governo central no Império, a Primeira República as transferira aos estados.

Quando dos debates na Comissão do Itamaraty, a questão das terras devolutas foi rapidamente decidida, sem discussões: elas continuariam sendo de domínio estadual (ACI, p.778). A razão para a deliberação foi, provavelmente, a grande expansão dos poderes federais em tudo quanto era setor. Os estados estavam perdendo muitos poderes; se perdessem ainda por cima “suas terras”, certamente haveria fortíssimas reações, de modo que talvez fosse mais prudente deixar as coisas como estavam nesse particular.

O Decreto nº 19.924<sup>421</sup> dispunha sobre o tema, declarando que, consoante a Constituição de 1891, essas terras cabiam aos estados, mas que elas eram muitas vezes invadidas ou usurpadas através de usos fraudulentos ou criminosos, de modo queurgia “facilitar e fortalecer a ação dos Estados na reintegração e na defesa dessa parte de seus patrimônios” e, ao, ao mesmo tempo, “orientar e promover o bom aproveitamento dessas terras, de conformidade com os altos interesses nacionais”. Para tanto, o diploma regulava um pouco o tema, prevendo o incentivo à formação de pequenas propriedades, a publicidade das concessões de terras e a vedação a “sindicato<sup>422</sup>, empresa, ou sociedade estrangeira, ou a

---

421 “Dispõe sobre as terras devolutas”, de 27/04/1931.

422 Lembremos que os conceitos mudam com o tempo. “Sindicato” aqui não faz referência a agrupamentos de trabalhadores, mas sim, aos “*Syndicates*”, agrupamentos de empresas estrangeiras com interesses comuns em

estrangeiro não domiciliado na localidade<sup>423</sup>, sem autorização prévia do Governo Federal”. Além disso, concedia a magistrados o poder de proteger a fazenda pública diante de eventual “ato fraudatório”, decretando, “de plano, a prisão administrativa, até 30 dias, do responsável”, sem prejuízo a ulterior processo criminal. Essas exigências, bem como a medida extrema da decretação de prisão administrativa de ofício, evidenciam que essas terras eram constantemente griladas.

As diversas medidas de combate à seca adotadas pelo Governo Provisório<sup>424</sup> previam, também, a fixação de parte da população do Nordeste em terras devolutas livres desse flagelo.

Não foi tomada, todavia, medida mais incisiva por parte das autoridades federais no tema, limitando-se a tentar regularizar a situação dessas zonas, o que foi seguido de perto pela Comissão do Itamaraty.

As riquezas do subsolo e as quedas d'água foram tratadas conjuntamente pela Comissão, isso quando discutia a ordem econômica a ser prevista pela Constituição – o que evidencia a relação já então vista entre esses bens e a atuação da União no domínio econômico.

Se durante o Brasil Colônia e o Imperial os minérios pertenciam à Coroa, a situação mudou com a República. Dentro do ideal liberal predominante na época, decidiu-se pelo regime de acessão, pelo qual a propriedade das riquezas do subsolo seguia a da superfície. As riquezas minerais, em outras palavras, pertenciam ao dono do terreno. Dessa forma, todas essas riquezas passavam às mãos dos particulares, pertencendo aos estados e à União apenas os veios que porventura existissem em suas próprias terras. Esse regime não era mais o predominante nos principais países ocidentais no período, além de levar a problemas ao longo da Primeira República - como a necessidade de o país, rico em veios de ferro, importar ferro e aço. Tentou-se contornar isso, separando-se a propriedade da mina da do solo, pela Lei Calógeras de 1915 e pela Lei de Minas de 1921, mas as medidas não chegaram a ser executadas, sendo acusadas de inconstitucionais. Foi nesse pé, num resumo limitado, que a

---

determinada região em outros países, os quais podiam acabar assumindo feição abertamente colonialista. O mais célebre no país era o *Bolivian Syndicate*, o qual em dificultara a resolução da Questão do Acre no início da República.

423 Não fazendo muita distinção entre brasileiros naturalizados e estrangeiros, o decreto destoava levemente de outras medidas de nacionalização do Governo Provisório. A razão para tanto era, supomos, a existência de colônias de povoamento no interior do país, principalmente no Sul, formadas majoritariamente por estrangeiros e seus descendentes. Negar concessão de terras devolutas a estrangeiros residentes na região em muito frustraria os projetos colonizadores.

424 Como as tomadas nos Decs. nº 21.278, 21.649 e 21.966, todos de 1932.

questão chegou à década de 1930<sup>425</sup>.

Nos debates da Comissão do Itamaraty, Oswaldo Aranha, redator do tema, propôs redação pela qual as jazidas já exploradas poderiam ser expropriadas pela Nação, enquanto as inexploradas sujeitar-se-iam ao regime de lei ordinária a ser votada pelo Congresso (ACI-OA, p.711). A discussão ocorrida não é de todo clara, mas pelas declarações havidas fica claro o propósito de nacionalizar ambos os recursos.

Themistocles Cavalcanti sugeriu adoção de prazo para que os particulares registrassem sua propriedade previamente concedida sobre eventuais recursos; escoado o tempo, o restante passaria ao domínio da União. Tanto Oswaldo Aranha quanto Castro Nunes opuseram-se à ideia, sugerindo em seu lugar que, após o prazo, as demais riquezas passariam a sujeitar-se ao regime de lei ordinária a ser votada pelo Congresso (ACI, p.712).

Aranha esclareceu que “...o seu ponto de vista é prático, pois não quer onerar a União com aquisição de propriedades, que não vai explorar e que, passando ao seu domínio, venham constituir, amanhã, não elementos de progresso, mas um entrave às iniciativas da colectividade”. Castro Nunes, por sua vez, afirmou que “a ultima parte do artigo não resolve a questão da propriedade das minas não exploradas e deixa margem para que a Assembléa possa agir com o necessario desembaraço de movimentos”. Logo depois, Aranha foi mais enfático, ao declarar que “...quer obrigar a Assembléa Nacional a fazer uma legislação sobre o assumpto” (ACI, p.713).

Mais radical nesse ponto, Themistocles, por sua vez, resistiu. Devia-se passar tudo de uma vez à União, sem necessidade de atuação da Assembleia. Acabou, enfim, vencido. Góes aceitou “em principio”, o artigo, porque defendia “a nacionalização das minas e quedas d'água”, ao que Aranha logo retorquiu que “...mais adiante isso está previsto” (ACI, p.713).

Ocorre, porém, que “mais adiante” não se discutiu mais o tema abertamente, nesses termos. Numa reunião posterior da Comissão, Aranha afirmou, sendo logo complementado por Castro Nunes:

*O sr. Oswaldo Aranha* chama a atenção de seus collegas para o facto de ter sido votado que toda e qualquer concessão de minas e quedas dagua será da União. É um principio salutar, e muito util, para estabelecer a unidade da concessão. [...]

*O sr. Castro Nunes* diz que está nessa ordem de idéas. Mas o principio que vingou não foi bem esse, mas o de que as minas e quedas dagua, já exploradas, poderiam ser desapropriadas (ACI, p.776).

---

425 Repetimos, esse resumo é muito limitado. Para estudo dos antecedentes históricos, indicamos o texto a partir do qual formulamos o parágrafo em questão, BERCOVICI, 2011, p.65-90

Castro Nunes propusera emenda pela qual, nas terras estaduais, inclusive as devolutas, apenas minas de “relevante interesse nacional” pertenceriam à União, pertencendo as demais aos próprios estados (ACI-CN, p.775). A emenda foi votada e por todos os demais comissários rejeitada, tendo Oswaldo Aranha declarado que “...daria todas à União” (ACI, p.784).

Similarmente, o magistrado quis que, nos rios pertencentes aos estados, só viessem a pertencer à União as quedas d'água que excedessem um potencial mínimo fixado em lei (ACI-CN, p.775). Aqui também ficou vencido<sup>426</sup> (ACI, p.787)

Vemos que, contra todas as expectativas, o homem forte do Governo Provisório na Comissão propôs, num primeiro momento, que as minas já exploradas poderiam ser desapropriadas pela União, enquanto as demais seriam reguladas apenas por lei da futura Assembleia. Aranha não optou então por simplesmente nacionalizar todas as jazidas. Num momento posterior, sem que houvesse nova votação da Comissão a respeito, repentinamente Oswaldo Aranha passou a atribuir à União todas as minas e as quedas d'água. O que significa isso? Temos nossa hipótese, mas primeiro devemos entender o que o Governo Provisório vinha fazendo.

O Governo agia incisivamente em ambas as questões. O Decreto nº 20.223<sup>427</sup> suspendia qualquer ato de alienação, oneração ou promessa de oneração ou de alienação de jazidas minerais – ainda que inexploradas -. Suspendia também toda concessão ou contrato para exploração de jazida, versão para formar capital de sociedade comercial ou penhora judicial, tornando nulos os atos praticados a partir da publicação do decreto. Incluíam-se na proibição – percebamos – as concessões administrativas para exploração de jazidas. No mês seguinte, o Decreto nº 20.348, conhecido por “Código dos Interventores”, vedava a estes ou a prefeitos fazer concessões de minas. Decorrido mais uma vez um mês, surgiu o Decreto nº 20.395<sup>428</sup>, vedando qualquer ato de transferência a terceiros do uso ou da propriedade de cursos perenes ou quedas d'água – permitindo-o, todavia, mediante prévia e expressa autorização federal.

Os *consideranda* do primeiro e do terceiro decreto, i. e., daqueles que iniciavam a

---

426 Mangabeira votou contrariamente declarando que “...teme que, amanhã, conforme os empenhos, uma pequena queda d'água passe a ter grande importância e a cachoeira de Paulo Affonso seja julgada como de pequena força” (ACI-JM, p.786).

427 “Suspende, até ulterior deliberação, todos os atos de alienação, oneração ou promessa de alienação ou oneração de qualquer jazida mineral, e dá outras providências”, de 17/07/1931.

428 “Suspende, até ulterior deliberação, todos os atos de alienação, oneração, promessa ou começo de alienação ou transferência de qualquer curso perene ou queda d'água, e dá outras providências”, de 15/09/1931.

atuação mais incisiva do Governo Provisório nas questões de minas e de águas, são claros quanto às intenções deste último. Ambos aludem a dificuldades oriundas de “uma legislação obsoleta e deficiente” ou dos “próprios textos constitucionais, quer no Império, quer na República”, que teriam tolhido a exploração eficiente “das nossas forças hidráulicas” e “das nossas riquezas minerais”. Declarava-se que só “pela reforma constitucional a realizar-se” e pela “nova lei de minas” e pelo “Código das Águas”, estes já em elaboração ou em estudo, poder-se-ia “dar ao problema a solução reclamada pelos altos interesses nacionais”.

Surgiram também novos decretos, ampliando o controle federal: o 20.799<sup>429</sup> atualizava a gestão das minas, condicionando a transferência a terceiros de sua posse ou propriedade se houvesse prévia autorização federal, tal qual se fazia com as águas; o 21.757<sup>430</sup> redefinia o alcance da suspensão geral do Dec. nº 20.223, dela excluindo as pedreiras, mas a estendendo, por outro lado, aos depósitos de amianto, talco, gesso, quartzo e mica (argumentando que em quase todos os países que trataram do assunto eles eram equiparados às minas); o 23.266<sup>431</sup> ampliava as proibições ao instituto do *manifesto de mina*, o qual permitia com que o descobridor do veio o explorasse caso o proprietário do terreno não o fizesse; o 24.336<sup>432</sup>, por sua vez, regulamentava o regime de autorizações relativas à energia hidráulica. Por meio de tantas medidas, a “política estatal brasileira passava a buscar a viabilização do desenvolvimento pelo aproveitamento das riquezas do subsolo” (BERCOVICI, 2011, p.92).

Ao mesmo tempo, o Governo Provisório aperfeiçoava o Ministério da Agricultura, fortalecendo nele a burocracia profissional e ampliando a atuação técnica do Estado (BERCOVICI, 2011, p.92), através da vasta reforma mencionada, regulada no biênio 1933/1934 pelos Decretos nº 22.338, 22.508, 23.016 e 23.979.

As medidas sobre águas e jazidas esvaziaram em grande parte a propriedade desses bens, os quais não poderiam ser mais explorados pelo dono a não ser mediante autorização do Estado, o qual poderia, é claro, criar condições para tanto. O projeto federal de gestão das

---

429 “Retifica, o decreto n. 20.223, de 17 de julho de 1931, em virtude do qual foram suspensos todos os atos de alienação ou oneração ou promessa de alienação ou oneração de qualquer jazida mineral, estabelecendo restrições na sua aplicação”, de 16/12/1931.

430 “Dá interpretação ao decreto n. 20.223, de 17 de julho de 1931, retificado pelo de n. 20.799, de 16 de dezembro do mesmo ano”, de 23/08/1932.

431 “Suspende, até ulterior deliberação, o registro de manifestos de mina de que trata o art. 17 e seus parágrafos do decreto legislativo n. 4.265, de 15 de janeiro de 1921, e o art. 22 e seu parágrafo do decreto n. 15.211, de 28 de dezembro do mesmo ano, e completa a interpretação do decreto n. 20.223, de 17 de julho de 1931, retificado pelo decreto n. 20.799, de 16 de dezembro do mesmo ano”, de 24/10/1933.

432 “Sujeita a condições as autorizações de que trata o parágrafo único do art. 1º do decreto n.º 20.395, de 15 de setembro de 1931, e dá outras providências”, de 05/06/1934.

riquezas naturais, cuidadosamente conduzido, foi enfim ultimado com a promulgação do Código de Minas e do Código de Águas, tornando tudo público. O Código de Minas separou a propriedade do solo da do subsolo, passou para o domínio da União todas as riquezas do subsolo que não fossem ainda objeto de exploração e condicionou a exploração à concessão do Governo Federal. Propriedade foi, portanto, retirada da esfera privada e nacionalizada (BERCOVICI, 2011, p.92-3). O Código de Águas, por sua vez, seguiu o mesmo rumo, tornando pública a propriedade das águas do país.

O Código de Minas foi editado por meio do Decreto nº 24.642, enquanto o de Águas o foi pelo de nº 24.643, ambos de 10/07/1934, no apagar das luzes do Governo Provisório. Isso ocorreu, portanto, no momento em que já se discutia a aprovação dos atos do Governo Provisório pela Constituinte.

Publicados ambos depois da promulgação da nova Constituição, surgiram questionamentos acerca de sua constitucionalidade. Os opositores da política setorial e os interesses a eles coligados não tardaram a encontrar, em juristas do porte de Plínio Barreto, vozes favoráveis ao desmonte dos códigos. Estes, porém, acabaram prevalecendo<sup>433</sup>.

Os *consideranda* dos dois diplomas eram muito similares. Ambos destacavam os inconvenientes de uma legislação descrita como obsoleta e a necessidade do aproveitamento racional dos recursos, argumentando ainda “que, com a reforma por que passaram os serviços affectos ao Ministerio da Agricultura, está o Governo aparelhado, por seus órgãos competentes, a ministrar assistencia technica e material, indispensavel a consecução de taes objectivos”.

No desenrolar dos fatos, a atuação de Oswaldo Aranha - braço direito de Vargas, ex-Ministro da Justiça e então Ministro da Fazenda - pode ganhar novos significados. Desde o início estava claro que o Governo Provisório decidira por uma solução cuidadosamente planejada nas questões das minas e das águas, agindo por etapas: nomeando subcomissões legislativas temáticas, regulando paulatinamente os setores, preparando o Ministério da Agricultura para sua gestão e enfim publicizando todos esses bens. Não faltam indícios, portanto, de a meta final ter sido estabelecida desde o início.

Podendo parecer sintoma de atropelos, a promulgação dos Códigos justo no final do Governo Provisório talvez tivesse mesmo fim estratégico, para que não houvesse tempo para grandes reações – e buscas de “soluções médias”. Convinha dificultar reações no Legislativo

---

433 Para detalhes, ver, por todos, BERCOVICI, 2011, p.93-9.

que ressuscitava, convertendo os Códigos em cartada de última hora de um Governo Provisório cuja produção legislativa – por sua própria dimensão, coerência e impacto – já se tornava difícil de rever ou sabotar.

Notemos, além disso, que a vasta massa normativa que o regime já produzira – em torno de 5000 decretos, alguns deles de alta complexidade – ainda contava com outras vantagens na sua luta para sobreviver. A aprovação dos atos do Governo pela Constituinte estava encaminhada ao menos desde o Decreto nº 22.621, de 05/04/1933, o qual aprovava o regimento interno da Constituinte – fato comunicado por Aranha à Comissão do Itamaraty já no dia seguinte (ACI-OA, p.902). Ato dessa magnitude não havia sido, entendemos, decidido da noite para o dia. Tendo a iniciativa no jogo e o Diário Oficial à mão, o Governo tinha condições de predefinir em parte – lidando com prazos de vigência e observando o quadro político – a velocidade do fluxo de informações.

Dessa forma, ousaríamos sugerir que, talvez, o plano desde o início tivesse sido a passagem definitiva das águas e dos minérios ao domínio da União, com a publicação de códigos no apagar das luzes do Governo, na confusão e no cansaço do encerramento dos trabalhos da Constituinte e no meio da imensa massa legislativa revolucionária. Esse tipo de manobra poderia ter vindo perfeitamente de um governo dirigido por Vargas.

Se tal hipótese se confirmasse, restaria mais compreensível a própria atuação de Aranha na Comissão do Itamaraty. O Ministro propunha, para tais temas, uma redação esquiva, remetendo-os para lei ordinária – em um “empurrar para adiante” que contrariava toda a tendência da Comissão de fixar claras respostas a problemas importantes diretamente no texto constitucional. Incorporado ao Anteprojeto, um dispositivo que nacionalizasse tudo de imediato poderia gerar reações fortes na futura Constituinte, cuja composição não podia ser de todo antevista. O jogo aberto daria, então, tempo para que ela fosse amplamente debatida, rejeitada ou alterada.

Criando-se maciços códigos no último momento, a futura legislação ordinária teria melhores condições para triunfar e mesmo atar, na prática, a Assembleia. Já expandindo o domínio da União, seria difícil politicamente reverter a situação: isso equivaleria a fazê-la abrir mão de riquezas inestimáveis, favorecendo inclusive interesses estrangeiros.

A nosso ver, esse seria o quadro que explicaria a dinâmica dos trabalhos da Comissão do Itamaraty sobre minérios, quedas d'água e águas em geral. Ligadas em diferentes graus ao novo regime, os comissários teriam no fundo colaborado para o triunfo de longo projeto

cuidadosamente planejado e executado pelo Governo Provisório.

Esse projeto do Governo Provisório tinha repercussões imensas: só o Código de Minas representava uma das maiores revoluções havidas no direito privado brasileiro, passando com ele a União a ter um patrimônio inestimável (Armando Vidal *apud* BERCOVICI, 2011, p.99). A medida, todavia, era parte de algo maior, de todo um projeto de reformulação nacional por via legislativa, decidindo o Governo Provisório alterar profundamente o país. Com a execução desse plano muito do Código Civil perdeu sua vigência, sendo o monumento legislativo em parte esvaziado, pois vários setores da vida foram retirados do direito privado, migrando para o público: minérios, águas, potenciais energéticos, florestas, relações trabalhistas (BERCOVICI, 2016). À medida que a intervenção estatal crescia, crescia o âmbito do direito público, com conseqüente diminuição do direito privado.

Concluindo o tema das minas e das quedas d'água, discutiram-se na Comissão as concessões pela União. Nesse debate, ficaram patentes as limitações do país: por nacionalismo ou prudência política, havia certa tendência a limitar as oportunidades para o capital estrangeiro, mas nem sempre se podia ir longe nisso. Castro Nunes e Agenor de Roure<sup>434</sup> ressaltaram que o país ainda precisava de braços e capital, com o que Aranha concordou, embora tentasse ainda submeter o capital no país empregado às leis brasileiras (ACI, p.714). Representativa foi a análise do General Góes Monteiro, o qual era, em princípio, contra as concessões a empresas estrangeiras (“...porque, em geral [...] dão lugar a conflitos internacionaes”), mas alegava a necessidade, por parte do país, de capital estrangeiro (ACI-GM, p.715). A respeito de prazos, decidiu-se que a lei trataria do tema, mas tendo de prever a regra de reversão dos bens ao país ao fim do contrato<sup>435</sup>.

Se o Estado brasileiro, agora, passava a controlar bens vitais para o desenvolvimento e para a segurança nacionais - ocupando-se das minas, explorando suas riquezas e gerando a partir delas matérias-primas para o desenvolvimento nacional -, não fazia sentido não se fazer o mesmo com as forças das águas, de cujo aproveitamento tudo isso também dependia.

Passaremos agora ao debate, na Comissão, sobre a repartição federativa do domínio dos rios públicos. A discussão foi longa e pontuada por posições fortes. Havia muitos interesses em jogo, pois estava em disputa quais águas caberiam aos estados, o que envolvia

---

434 O ministro complementou afirmando “Si fossemos esperar por capital nacional não teríamos ainda nem viação urbana nem outros serviços, feitos com capitaes estrangeiros” (ACI-AdR, p.714).

435 Castro Nunes, na ocasião, esclareceu que o prazo então tradicional era o máximo de noventa anos (ACI-CN, p.715).

aspectos fiscais<sup>436</sup>.

A repartição do domínio dos rios entre União e estados gerava conflitos na Primeira República, havendo indefinições a respeito. O tema foi abordado na discussão Código Civil, mas Clóvis Beviláqua e outros se opuseram a seu aprofundamento, por ser questão de Direito Público, que não deveria constar do futuro código. A questão foi abandonada, dispondo o Código Civil apenas sobre bens públicos em geral<sup>437</sup>. Como sintetizou Afonso Arinos, “Deixava o Código, assim, a uma lei ordinária de teor constitucional, o cuidado de questão intimamente ligada à Federação” (MELO FRANCO, 1976, p.591-2).

O Congresso Nacional apreciara a matéria em 1912, tendo então seu relator Afranio de Mello Franco em 1912<sup>438</sup>, propondo a seguinte solução

Partindo do princípio de que era competência da União (Constituição de 1891, art. 34 n.º6) legislar sobre a navegação dos rios que banhassem mais de um Estado, o projeto [sic] de Melo Franco incluiu entre os bens da União os rios navegáveis e os que formassem os navegáveis, naquelas condições, mantendo, por outro lado, no domínio dos Estados, todos os rios que não transpusessem os seus limites. Mas isto quanto ao rio considerado no seu álveo, e no curso de água.

O domínio das margens e das ilhas fluviais ficava, pelo projeto, afeto aos Estados, ou aos particulares a quem o Estado os transferisse por título legítimo, continuando sempre ressalvado à União, pelo princípio do domínio eminent (o *eminent domain* do direito americano), o poder de desapropriar quaisquer trechos marginais, públicos ou particulares, necessários ao desempenho da sua legislação sobre navegação fluvial (MELO FRANCO, 1976, p.592).

A solução de Melo Franco acabou não sendo adotada no momento, mas, segundo Afonso Arinos, os princípios nela concatenados e defendidos “...passaram a ser regra expressa no Direito Constitucional posterior...”, - em referência às Constituições de 1934, 1937 e 1946.

---

436 Aspectos fiscais, estes, que já foram fonte de cizânia no Congresso (MELO FRANCO, 1976, p.592).

437 “Art. 66. Os bens públicos são:

I - de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal,

estadual ou municipal;

III - os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou dos Municípios, como

objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades”.

438 Afranio de Mello Franco também discorreu sobre os problemas relacionados à aplicação e conciliação normas jurídicas de tempos distintos, e portanto criadas para resolverem problemas diferentes:

“A confusão reinante nessa matéria – acentuava – foi agravada na vigência das atuais instituições federativas, porque estas são, em muitos pontos, inconciliáveis com outros tantos institutos do Direito Civil que nos rege...”

Certo, em muitos casos, a incompatibilidade entre os antigos institutos de direito privado e os modernos institutos da ordem política se resolve facilmente [sic] pela simples inaplicação dos primeiros; mas, outros casos há em que o continuado surgir de novas revelações jurídicas determina a necessidade de aplicação de norma reguladora e, sendo esta anacrônica e destoante das novas instituições, cumpre ao poder competente suprir a omissão, dotando a nação com outra norma que se harmonize com o estado atual da nossa organização política” (MELO FRANCO, 1976, p.591).

Na Comissão, o relator da matéria foi Themistocles Cavalcanti. Após admitir a existência de controvérsia sobre a propriedade dos rios, propôs a seguinte disposição: “Pertencem aos Estados as terras devolutas existentes no seu território, bem como as margens da lagôas e dos rios navegáveis ou que se façam navegáveis, caudales perennes, que banhem os mesmos territórios, ou que sirvam de limite com outros Estados, respeitadas os direitos da União sobre as minas e quedas d’agua” (ACI-TC, p.773-4). Justificando o texto, o comissário disse seguir a solução já adotada por um decreto do Governo Provisório, o qual modificara o regime anterior.

Themistocles se referia ao Decreto nº 21.235<sup>439</sup>, o qual intentava resolver a questão da propriedade das margens dos rios. Declarando que as dúvidas e vacilações ainda existentes deveriam ser superadas, que o Rio Grande do Sul apresentara solicitação nesse sentido “baseando-se em argumentação copiosa e irrespondível” e “que é vencedora a opinião dos que sustentam a legitimidade do domínio estadual sobre tais terrenos”, o Governo Provisório adotou a fórmula proposta por Mello Franco em 1912, considerando estaduais as margens e ilhas fluviais, desde que não fossem zonas sob influência das marés - caso em que seriam terrenos de marinha, de domínio da União -, ou rios que limitassem o país com seus vizinhos. Subscreviam o decreto Oswaldo Aranha, Ministro da Fazenda, bem como Afranio de Mello Franco, Ministro das Relações Exteriores. A solução de Mello Franco de 1912, portanto, virou direito vigente não a partir da Constituição de 1934, mas a partir do Decreto nº 21.235, de 1932.

Na Comissão do Itamaraty, o principal nó a ser desatado era o domínio dos rios que banhassem os estados, o que repercutia nas suas margens, uma vez que sua propriedade era considerada acessória à do rio segundo o direito civil.

Oswaldo Aranha foi empenhado defensor da titularidade dos rios pelos estados, por entender que, se assim não fosse, os estados não poderiam usar suas margens para sua prosperidade, o que seria mais útil, em última análise, aos interesses do país (ACI-OA, p.779).

Castro Nunes, por sua vez, entendia que deveriam ser estaduais apenas os rios que nascessem e desaguassem em seu próprio território, de modo que, se o rio fizesse divisa com outro país, a ele se estendesse ou se banhasse mais de um estado, deveria ser federal. Fez referência ao caso da represa da Light no Rio Pirahy, no qual a União não poderia intervir, por

---

439 “Assegura aos Estados o domínio dos terrenos marginais e acrescidos dos rios navegáveis, que correm em seus territórios, das ilhas formadas nesses rios e das lagoas navegáveis, em todas as zonas não alcançadas pela confluência das marés”, de 02/04/1932.

não serem águas federais. Argumentou, também, que só a União seria pessoa de direito internacional, razão pela qual só a ela poderiam pertencer os rios com ligação para o exterior (ACI-CN, p.778, 981). Além disso, fez referência às novas atuações estatais

*O sr. Castro Nunes* diz que os problemas se apresentam sob as formas as mais diversas, e pergunta: a irrigação de uma certa zona, num paiz que tem Ministerio da Agricultura, não deve ser um serviço da natureza federal?

Os serviços de saneamento, que se federalisam de dia para dia, podem determinar a necessidade de drenar estas aguas e pantanos, que não sejam federaes. Por todos esses motivos se deve determinar que os rios que banham mais de um Estado sejam federaes, fazendo-se uma excepção em seu favor, para que elles possam ter sobre as margens desses rios algumas servidões, em beneficio de seu aproveitamento (ACI-CN, p.780).

Nesse sentido, também insisti diferentes vezes para que as florestas às margens dos rios passassem a ser consideradas de propriedade da União, uma vez que eram necessárias à proteção das águas, interessando as questões florestais muito de perto à das águas, o que já teria sido discutido na Subcomissão do Código das Águas (ACI-CN, p. 713, 774-6, 787).

Houve também confusão entre a questão do domínio das águas e a da competência para legislar sobre navegação. Mello Franco frisou que eram questões distintas: o que fora decidido era só a competência para legislar sobre navegação, reservada então à União. Castro Nunes insistiu que se enfrentasse o problema da propriedade das águas. João Mangabeira alegou que o que se discutia pelo dispositivo originalmente proposto não era a água dos rios, mas sim as terras de suas margens, ao que Castro Nunes respondeu que “...são accessorios e que não se póde tratar da questão da propriedade das margens, chamadas *reservadas*, sem se entrar na dos rios. Os reservados são accessorios [*sic*] do rio<sup>440</sup>”. Para Themistocles Cavalcanti, a propriedade do rio decorria daquela das margens, ao que replicou Castro Nunes que era justamente o contrário que ocorria (ACI, p.782).

Ao final, por ampla maioria, vencido apenas Castro Nunes, a Comissão houve por bem ignorar regras tradicionais sobre propriedades principais e acessórias, cindindo a titularidade das águas e a das margens. Independentemente da titularidade do rio, as margens seriam dos estados. Prevaleceu a redação originalmente proposta por Themistocles

---

440 Continuemos com Castro Nunes: “Pergunta o que é um rio, na definição corrente, legal e doutrinaria. Diz que elle comprehende as aguas, o alveo e as *margens*. Vem, porém, a lei e interprete da legislação, diz o que são margens e terrenos reservados: são aquellas faixas de terra, nas margens dos rios navegaveis, caudaes e perennes, que se estendem para dentro de sete braças craveiras. De modo que são accessorios do rio, pois este rio comprehende aquellas tres partes: aguas, alveo ou leito e aas *margens*. Não se póde, portanto, decidir ou resolver nada sobre as margens dos rios sem se entrar na apreciação da propriedade desses rios” (ACI-CN, p.782).

Cavalcanti<sup>441</sup>, baseada no Decreto 21.235/1932, lastreado no velho parecer de Mello Franco em 1912 (ACI, p.784).

Todas as águas territoriais<sup>442</sup>, dos rios e das lagoas navegáveis deveriam ser de domínio exclusivo da União, assim como arquipélagos, ilhas oceânicas e ilhas fluviais em zonas fronteiriças (ACI, p.984). Prevaleceu o ponto de vista de que convinha organizar o sistema geral de viação terrestre, marítimo e fluvial, sendo para tanto necessário “afastar todas as dificuldades que os Estados possam criar uns aos outros” (ACI-MF, p.982). Similarmente, mesmo rios e lagoas com nascente e foz dentro do mesmo estado passaram a ser federais, “para evitar possíveis dificuldades creadas pelos Estados” (ACI-CM, p.983).

Em sintonia com a Subcomissão do Código de Águas<sup>443</sup>, acolheu-se a tese de Castro Nunes de que deveria haver legislação federal acerca das florestas necessárias à proteção das Previu-se, ainda, a competência federal exclusiva sobre a indústria da pesca. Acenando com a competência estadual em matéria de águas interiores, o texto inicial foi mudado nos debates, depois de Mangabeira argumentar que, se todas as águas eram da União, não fazia sentido outro ente legislar sobre a pesca em todas elas (ACI, p.985)<sup>444</sup>.

O Governo Provisório atuava nesses campos, de modo que a Comissão do Itamaraty apenas lançou as bases constitucionais para sua obra. Assim, em seus últimos meses, o

---

441 Acrescentando-se apenas referência aos interesses nacionais: “Pertencem aos Estados as terras devolutas existentes no seu territorio, bem como as margens das lagôas e dos rios navegaveis ou que se façam navegaveis, que banhem os mesmo territorios, ou que sirvam de limite com outros Estados, desde quando seja conveniente aos interesses nacionais” (ACI, p.784).

442 Mencionou-se nesse debate o caso de ilhas que trazem complexidade à questão até hoje, como a de Florianópolis e a de São Luís e “...uma porção de outras ilhas da costa e das quaes os Estados já têm a posse”. O relator dessa matéria, Góes Monteiro, propôs, à vista desses casos, algumas relativizações (ACI-GM, p.981-2). A questão sente-se mesmo no regime constitucional atual, criando-se emenda constitucional, de nº 46, para contornar questões decorrentes da redação original de 1988.

443 A Subcomissão para o Código Florestal foi criada apenas em 30/07/1931, consideravelmente depois daquela para o Código de Águas, em 10/02/1931 (cf. os Decs. nº 19.684 e 20.264). Ao que tudo indica, aquela foi criada por pedido desta, ao constatar-se sua necessidade. Outro indício nessa direção é o fato de aquela ter sido criada, tal qual esta, para que se criasse um “código”, o que nem sempre era comum detre as Subcomissões – mesmo a sobre mineração fora instituída para deliberar apenas sobre uma “Lei de Minas”.

444 “O sr. João Mangabeira quer que o artigo fique de accordo com o que a Sub-Comissão já decidiu e votou. Si as aguas, em geral, das lagôas e rios navegaveis, pertencem à União, porque agora se diz que a Assembléa Nacional legislará sobre o serviço da industria da pesca no littoral, e, quanto ás aguas interiores, compete aos Estados legislar sobre ellas? Desde que as aguas são de dominio da União, deve-se uniformizar o texto do artigo, dando-lhe a seguinte redacção: 'A Assembléa legislará sobre o serviço de industria da pesca'” (ACI-JM, p.985).

Governo editou os Decretos nº 23.672<sup>445</sup> e 23.793<sup>446</sup>, dispondo, respectivamente, sobre caça e pesca e florestas em todo o país, regulamentando sua exploração e limitando a propriedade do Código Civil. De acordo com este, as árvores eram acessórios do solo<sup>447</sup> – e portanto acompanhavam sua propriedade -, enquanto os “animais bravios”<sup>448</sup> eram *res nullius*, podendo ser apropriados. O Código Florestal expressamente relativizava o direito de propriedade concernente às florestas do país<sup>449</sup>; o Código de Caça e Pesca considerava bens públicos os animais e vegetais nas águas públicas, o que ganhava amplo alcance com a publicização das águas do país pelo Código de Águas<sup>450</sup>. Na mesma esteira, o Governo, além de legislar sobre os animais aquáticos, cuidou de toda a fauna por meio do Decreto nº 24.645<sup>451</sup>, declarando-a tutelada pelo Estado<sup>452-453</sup>. O processo de retirada do Código Civil de temas até então lherafetos (BERCOVICI, 2016) seguia a todo vapor.

Retomando e concluindo, podemos afirmar que a repartição federativa das águas era um problema antigo, relacionando-se a diferentes regimes jurídicos. Sua discussão na Comissão foi complexa, pois envolvia pontos distintos – como o da propriedade das águas, o da propriedade de suas margens e o da competência para legislar sobre navegação. A

---

445 “Aprova o Código de Caça e Pesca que com este baixa”, de 02/01/1934. Pode-se também destacar que, dentro do contexto de nacionalização do Governo Provisório, o diploma permitia a estrangeiros de forma restrita o exercício da pesca e vedava-lhes a caça de modo absoluto. Grupos de estrangeiros munidos de equipamentos de pesca eram uma preocupação à defesa nacional muito menor do que agrupamentos de estrangeiros possuidores de armas de fogo, razão pela qual eram tolerados, ainda que restritamente. Também dentro do contexto de ações do Governo Provisório, contudo, eram criadas exceções para estrangeiros que fossem cientistas, os quais eram supervisionados ao menos em tese por entidades federais.

446 “Aprova o código florestal que com este baixa”, de 23/01/1934.

447 CC 1916: “Art. 43. São bens imóveis: I - O solo com a sua superfície, os seus acessórios e adjacências naturais, compreendendo as árvores e frutos pendentes, o espaço aéreo e o subsolo;” (Redação determinada pelo dec. nº 3.725, de 04/12/1919).

448 CC 1916: “Art. 593. São coisas sem dono e sujeitas à apropriação:

I - os animais bravios, enquanto entregues à sua natural liberdade;

II - os mansos e domesticados que não forem assinalados, se tiverem perdido o hábito de voltar ao lugar onde costumam recolher-se, salvo a hipótese do art. 596;

III - os enxames de abelhas, anteriormente apropriados, se o dono da colmeia, a que pertenciam, os não reclamar imediatamente;

IV - as pedras, conchas e outras substâncias minerais, vegetais ou animais arrojadas às praias pelo mar, se não apresentarem sinal de domínio anterior”.

449 Cód. Florestal: “Art. 1º. As florestas existentes no território nacional, consideradas em conjuncto, constituem bem de interesse commum a todos os habitantes, do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este código, estabelecem”.

450 O qual foi elaborado tendo-se em consideração o Cód. de Caça e Pesca: “Art. 42. Em Leis especiaes são reguladas a caça, a pesca e sua exploração. Paragrapho unico. As leis federaes não excluem a legislação estadual supletiva ou complementar, pertinente a peculiaridades locais”.

451 “Estabelece medidas de proteção aos animais”, de 10/07/1934, mesma data dos Cód. de Minas e de Águas, nos últimos dias do Governo Provisório, o que indica que o dec. faz parte do mesmo projeto de nacionalização.

452 Dec. nº 24.645/1934: “Art. 1º Todos os animais existentes no País são tutelados do Estado”

453 Sendo o diploma invocado poucos anos depois de modo inusitado por Sobral Pinto em sua célebre defesa de Arthur Ewert/Harry Berger contra os abusos desumanos cometidos pelos agentes da repressão (PAIXÃO, 2011, p.52-3).

Comissão do Itamaraty decidiu separar as três, lidando com uma de cada vez, mas sempre atenta ao todo. Para ela, todas as águas públicas e a competência para legislar sobre a pesca e navegação nelas deveriam pertencer à União, enquanto o domínio das margens dessas águas devia caber aos estados, aparentemente como solução preconizada por Afranio de Mello Franco no Congresso havia vinte anos veio, assim, a triunfar.

Digno de nota é o processo de esvaziamento do Código Civil operado pela nova regulação desses temas (BERCOVICI, 2016). Operada sobretudo pelo Governo Provisório e consolidada pela Comissão do Itamaraty, ela transferiu muitos temas do direito privado para o direito público: à medida que a intervenção estatal crescia, crescia também este último.

### 5.3 Conclusão

Com base nas fontes aqui examinadas, podemos concluir que centralização levava a uma tendência a mais centralização. O trato federal do direito material servia de argumento, por exemplo, para a centralização do direito processual; o do transporte nacional, para o domínio das águas públicas por parte da União e para a competência federal exclusiva para a pesca. O domínio público das águas levava à competência federal exclusiva para regular o uso da vegetação necessária à sua proteção.

Essa tendência à centralização realimentada pela centralização ocorre, tanto nos casos acima, de centralizações endógenas, em que a centralização de um assunto leva a centralizações no mesmo âmbito, quanto no de centralizações exógenas, em que a centralização de um tema em determinado âmbito leva a centralizações em outros âmbitos, como no caso do direito internacional. O direito internacional passa a regular determinado tema, de modo que um centro de poder decide para vários centros, os quais devem, de acordo com essas mesmas normas internacionais, seguir essa determinação; isso, por sua vez, leva a uma tendência de centralizações no âmbito de cada um desses vários centros agora regulados por normas internacionais<sup>454</sup>. Dessa forma, normas de direito internacional sobre trabalho podiam justificar a centralização da legislação trabalhista em cada Estado, bem como a criação de órgãos federais especializados sobre o tema; tratados internacionais sobre comunicações e transportes passam a incentivar a federalização desses temas em cada Estado; e assim por diante, numa dinâmica que se faz sentir até hoje<sup>455</sup>. O direito internacional servia

---

454 Seguimos aqui com ressalvas o pensamento de Thornhill (2016, p. 26, 124-6), o qual defende que o direito internacional, sobretudo o dos direitos humanos, passou a fornecer argumentos e legitimação para a centralização dos diferentes Estados nacionais, a fim de que os governos centrais pudessem defender os direitos humanos de suas populações, prevalecendo, por exemplo, sobre sociedades tradicionais e outros polos locais de poder. Não temos como testar a ideia nesse trabalho, pois isso excederia seus limites, mas esse raciocínio é aqui funcional, ajudando a explicar parte do fenômeno.

Devemos ter em mente, todavia, que central para o Brasil no direito internacional à época eram não os tratados de direitos humanos, mas os relativos a temas como fronteiras, bem como os multilaterais sobre os mais diversos assuntos que legitimavam o país enquanto parte do “mundo civilizado”, ajudando-o a se resguardar de virar colônia.

Além disso, o uso do direito internacional à época no Brasil enquanto argumento para a centralização nacional não era de forma alguma o principal no debate, sendo brandido apenas conforme a conveniência. Predominavam outros fatores que ensejavam a centralização, vindo o direito internacional a reboque, a tal ponto que mesmo Afranio de Mello Franco não abria mão de ignorar obrigações internacionais caso ele julgasse seu cumprimento danoso ao país, como veremos no caso da jornada de trabalho. Nesse sentido, a modulação do conceito do direito internacional enquanto algo que deve ser seguido e o uso desse ideia apenas quando conviesse politicamente podem ser vistos como “atos de fala” lançados por alguns dos atores políticos da época.

455 Como, no regime constitucional vigente, no caso da Emenda Constitucional nº45, o qual facultou a federalização do julgamento de crimes relativos a tratados de direitos humanos: “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: [...] § 5º 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

de argumento para a centralização no direito interno.

Essa tendência de centralização podia repercutir diversas vezes, levando a centralizações “em cascata”, em diferentes níveis. A atuação do Estado no domínio sócio-econômico levava à sua atuação no setor de comunicações; esta, por sua vez, podia levar à sua atuação no setor de educação profissional, pois era necessário formar quadros para as novas funções técnicas de comunicação; esta nova atuação, por sua vez, podia estimular indiretamente atuação estatal na educação básica, sem a qual não haveria quem educar tecnicamente depois.

Essa centralização derivada, i. e., centralização decorrente de centralização, podia dar-se por diferentes razões: influenciando-se mutuamente, diferentes matérias podiam estar correlacionadas, de forma que a centralização de uma podia levar à de outra, como no caso da competência para direito material e direito processual. O argumento que justificava e legitimava a centralização de determinado tema podia levar, por força da coerência, à centralização de outro, como quando a atuação estatal sobre jazidas minerais levou à atuação estatal sobre potenciais hidráulicos. Por fim, isso podia ocorrer também por não haver como se tratar efetivamente de um tema sem cuidar também de outro, sendo este instrumental àquele: assim, a atuação estatal em geral no domínio sócio-econômico, por requerer meios eficientes de pronta comunicação com os diversos pontos do território nacional, levou quase que naturalmente à federalização das comunicações.

Devemos perceber, todavia, que a realidade costuma apresentar nuances, de modo que as razões acima discriminadas podiam ser vistas como facetas diferentes de uma mesma situação mais complexa. A atuação tanto em minas quanto em forças hidráulicas podia ser um imperativo de coerência, aquela levando a esta - mas ambas, por sua vez, eram então desejadas porque, no fundo, eram concebidas como indispensáveis instrumentos para o desenvolvimento nacional.

Devemos advertir, ainda, que a centralização ocorrida na década de 1930 nos parece muito dramática porque o Brasil era até então excepcionalmente descentralizado – havia até estados com forças militares próprias aptas a colocar em xeque as Forças Armadas. A federalização, após 1930, surgia de dois modos básicos, independentes um do outro: como *corretivo dos excessos do regime anterior* (podendo, em tese, as competências federais ter surgido muitas décadas antes); ou como *preparação do Estado para lidar com as modernas*

---

qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal”.

*transformações tecnológicas e sociais.* No Brasil, lembremos, ganhavam vulto novos fenômenos – como a industrialização e o recrudesimento dos conflitos de classe, a expansão da população urbana e a crescente demanda social por serviços públicos e infraestrutura. O Estado precisava agora atuar mais, o que muitas vezes recaía sobre o poder central, único com visão do todo e, por vezes, o único com condições financeiras para tanto.

Essa centralização toda podia assustar, quanto mais quando várias centralizações surgiam quase que em paralelo, estimulando-se mutuamente. Ainda havia, porém, muito espaço para a atuação livre do indivíduo. Tão precário era o país em termos de gestão estatal, que a expansão estatal decerto não foi sentida com grande intensidade onde a máquina pública federal mal chegava. O Brasil, em 1930, tentou dar um grande salto centralizador porque tinha que lidar com muitos problemas ao mesmo tempo. Pressionavam-no os custos de descentralizações excessivas e as novas atuações estatais – novas atuações, estas, que ocorriam inclusive em praticamente todos os países com nível tecnológico igual ou superior.

## **6 INTERVENÇÃO ESTATAL E SUAS CONTINGÊNCIAS**

A Comissão do Itamaraty optou por regular constitucionalmente uma série de assuntos relacionados à intervenção estatal. Analisaremos nesse capítulo como isso ocorreu, bem como em que circunstâncias.

### **6.1 Discriminação de Rendas**

A distribuição de receitas entre os diferentes entes federativos preocupou intensamente a Comissão do Itamaraty. Como não existe autogoverno sem renda própria, esse era um dos temas mais importantes tratados pela Comissão no aspecto federativo, o que era abertamente reconhecido (ACI-AdR, p.24; ACI-CM, p.682). Tão delicado era o assunto que a discussão chegou a ser adiada, quando Antonio Carlos, que era ex-Presidente de Minas Gerais e que manifestara o desejo de discutir o assunto, não pôde comparecer (ACI, p.682).

Ao mesmo tempo, o colegiado devia providenciar fontes de renda capazes de fazer frente aos vários novos encargos que o Estado em geral e a União principalmente estavam assumindo - demanda que ocorreria no mundo inteiro (ACI-OA, p.588). Por isso, buscavam-se também novas fontes de renda (ACI, p.762). Por vezes, fazia-se referência às novas atividades desenvolvidas nos últimos tempos, decorrentes dos avanços tecnológicos: “Surgem todos os dias novas formas de imposto, decorrente de modalidades novas do esforço humano. E, nesse largo campo indefinido, que a Constituição entregava á capacidade tributaria da União e dos Estados, iriam estes e aquella abrir novas fontes de renda para a satisfação de suas despesas crescentes” (MANGABEIRA, 1934, p.134).

A Comissão, como veremos, falou abertamente do uso de tributos para funções não só arrecadatórias. Essencial no Estado Interventor, ganhou destaque seu uso para o direcionamento de comportamento de agentes econômicos.

Analisaremos nesse tópico o imposto de exportação, o de renda e a disformidade tributária federal.

#### **6.1.1 Imposto de Exportação**

O imposto de exportação era aspecto importante do sistema federativo brasileiro, pois era a principal fonte estadual de renda. Favorecia a arrecadação em estados poderosos como Minas Gerais e São Paulo, grandes produtores de café. Pelo regime de 1891, esse tributo era de competência dos estados, sendo usado para compor seu orçamento. Essa

fragmentação da competência dificultava não só uma política tributária unificada – ela podia afetar a unidade da política econômica estatal como um todo.

O quadro se agravava com a criação de impostos interestaduais, quer direta, quer obliquamente; mesmo municípios, por vezes, criavam impostos intermunicipais. Havia-se consolidado no STF o entendimento de que tais exações eram vedadas, tendo sido declaradas inconstitucionais várias leis estaduais nesse sentido. Isso, todavia, não impediu que a prática se mantivesse – sendo o Brasil federação em que as unidades guerreavam e feriam-se “a golpes de tarifa” (MANGABEIRA, 1934, p.33-4). Dessa forma, ao longo da Primeira República, o problema seguiu sem solução real, a ponto de o Governo Provisório ter que criar, nem sempre exitosamente, repetidos decretos proibindo cobranças indevidas.

Preocupada com a recorrência desses impostos, a Comissão chegou à medida extrema de erigir sua existência em hipótese de intervenção federal, o que foi aceito sem grandes discussões.

João Mangabeira ofereceu posteriormente interpretação sobre o fenômeno. Sua causa seria a própria competência estadual para tributação sobre exportações. Ela tornaria os estados do interior “vassalos” dos do litoral, os quais destinariam a produção para o exterior e cobrariam o imposto; dessa forma, como medida de compensação, aqueles acabavam criando impostos interestaduais, a fim de poderem arrecadar algo. Com isso, vigorava uma guerra tributária a que não se sabia por que milagres o Brasil vinha resistindo (MANGABEIRA, 1934, p.136). Tal análise é plausível, provavelmente explicando boa parte da dinâmica política de então, mas não explica tudo, pois não consegue esclarecer o surgimento indevido dos impostos intermunicipais, cujos entes tributantes não tinham competência para imposto de exportação.

Na Comissão do Itamaraty havia consenso sobre a federalização do imposto de exportação, mas havia nuances nos posicionamentos. Unanimidade houvera, no entanto, para competência federal para legislar sobre comércio exterior e interior, podendo limitá-los. Comentou-se na ocasião que existiram questionamentos acerca da constitucionalidade da medida, tendo a Reforma de 26 abrangido o tema por causa disso, perdurando ainda dúvidas (ACI, p.148-9).

Durante a 1ª Guerra, houve desabastecimento e açambarcamento de mercados sul-americanos, pois as potências beligerantes importavam alimentos a altos preços, pressionando os preços nos mercados internos. Isso ocorreu também no Brasil, onde houve

desabastecimento e os preços finais para o consumidor subiram muito – gerando não só insatisfação popular, mas também tensões sociais que estimularam a ocorrência de greves (PIRES COSTA, 2013, p. 137-9). Na Comissão do Itamaraty lembrou-se que o governo federal criara à época o Comissariado da Alimentação e começara a limitar a exportação, o que ocasionara questionamentos no Judiciário, gerando-se o receio, durante a Guerra, de que o Supremo declarasse inconstitucionais as medidas adotadas (ACI-JM, p.966). Deve-se lembrar que o liberalismo econômico vigia com força no período, de modo que medidas que restringissem a liberdade contratual constitucionalmente garantida eram vistas com muita desconfiança; se não houvesse clara base constitucional para esse tipo de ação, ela poderia ser contestada judicialmente.

Na Reforma de 1926 assentara-se que o Congresso Nacional tinha competência para regular comércio interno e externo, com as limitações que o bem público exigisse (ACI-JM, p.966). Tal competência foi mantida pela Comissão do Itamaraty. Isso repercutiu também no debate acerca da tributação sobre exportação.

A proposta inicial na Comissão era a troca entre os impostos de exportação e de renda, passando aquele a competir à União – limitado a 5% – e este aos estados. Tal solução teria o apoio do Ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha (ACI-JM, p.934).

Na Comissão não houve discussão a respeito da federalização do tributo, mas ainda assim houve grandes debates: a alíquota máxima foi a principal causa de discórdia.

Castro Nunes insurgiu-se contra a fixação de um teto, por entender que

Ella suprime completamente todas as vantagens economicas do imposto de exportação, impedindo-o de realizar a sua função economica de instrumento regulador do commercio internacional; porque é exactamente a mobilidade da pauta de exportação que faz dessa especie tributaria o elemento de disciplinação e regularização das nossas relações com o commercio exterior. Desde que se limita o imposto de exportação até 5% *ad valorem*, fica a União impedida de fazer a politica aduaneira commercial e economica ditada pelas circunstancias de cada momento.

[...]

Fixandose esse limite de 5%, impede-se que se dê ao imposto de exportação essa função economica, que tem e deve ter.

E só por isso se justifica a transferencia desse imposto da receita estadual para a da União, exactamente para que esta tenha nelle um instrumento com o qual possa intervir não só na politica dos tratados, como tambem para evitar especulações dessa ordem, determinando a sahida de generos de primeira necessidade nas epocas em quem os mercados estrangeiros os solicitam a preços magnificos, deixando desabastecidos os mercados internos. (ACI-CN, p.942-3).

O comissário usou o exemplo da Argentina, a qual sofria de desabastecimento durante a Grande Guerra, por conta das importações por altíssimos preços que os países

combatentes faziam. Para controlar o problema, o governo argentino havia taxado a exportação, estancando a saída e arrecadando fundos (ACI-CN, p.942-3). Castro Nunes entendia que o problema do imposto não era só fiscal, podendo tal tributo ser também usado como instrumento de política econômica. A limitação da alíquota, nesse contexto, comprometeria "...a função econômica do imposto, no livre jogo da balança commercial, impedindo uma serie de medidas boas e uteis que, alías, em outros paizes já têm sido conhecidas, como na Republica Argentina." (ACI-CN, p.946, 964).

Indo além, Castro Nunes declarou-se "contrario ao imposto de exportação, doutrinariamente considerado, porque é uma tributação sabidamente anti-economica e que tem um grande numero de oppositores. Mas o considera util, na receita da União, porque vae ajudar a realizar a fundação economica do paiz, na balança comercial"<sup>456</sup> (ACI-CN, p.963-4). Entendia, pois, que o Estado deveria converter o tributo em ferramenta maleável: "O criterio do legislador deve ser o da oppotunidade e das circumstancias e não ficar adstricto a uma formula rigida da Constituição" (ACI-CN, p.946).

Em suma, Castro Nunes considerava o imposto de exportação, enquanto tributo federal sem limite de alíquota "...um imposto extremamente economico e util, porque evita medidas extremas de prohibição absoluta e permite graduar a sahida da mercadoria, trazendo vantagens para o erario publico" (ACI-CN, p.964).

João Mangabeira manteve sua proposta e posicionou-se contrariamente a Castro Nunes

Os impostos de importação e exportação são duas phases do mesmo phenomeno, que é o commercio exterior<sup>457</sup>. A tendencia moderna é para a suppressão do imposto de exportação; a maior parte dos tratadistas defende a theoria de que é ante-economico e anteo-productivo e, portanto, devem ser suppressos.

[...] mas não menos certo é que outros economistas, em menor numero, admittem esse mesmo imposto, dadas determinantes circumstancias de certos paizes, uma vez que elle não exceda umas tantas condições; que o governo não o transforme, de aparelho economico, em fiscal, e que não ultrapasse certos pontos, e portanto, não prejudique, não estorve e não embarace a producção. O abuso dos Estados com o imposto de exportação foi que levantou contra elle o clamor de todo o paiz (ACI-JM, p.943-4).

---

456 Entendia, inclusive, e em concordância expressa com Mangabeira, que não se encontrava um doutrinador que não condenasse o imposto de exportação, sendo-lhe contrário (ACI-CN, p.967).

457 O comissário, posteriormente, ofereceu explanação mais detalhada nesse ponto: "É que importação e exportação são as duas faces do mesmo phenomeno – o commercio exterior, que á União cabe privativamente regular. Ora, se um dos meios pelos quaes o governo federal regula a importação é o imposto, elevando-o ou reduzindo-o, conforme queira protejel-a ou embarçal-a, podendo mesmo prohibil-a; evidente que pelo mesmo meio fiscal deve poder regular ou prohibir a exportação. Até mesmo porque, tanto uma como outra, influem no cambio e no valor do nosso meio circulante" (MANGABEIRA, 1934, p.137-8).

Continuando, afirmou que esses abusos foram cometidos para que os estados atendessem às suas despesas crescentes, nem todas justificadas, como o aumento das forças policiais, não convindo que esses erros fossem repetidos pela União. Além disso, Mangabeira temia que a União acabasse por usar o imposto como medida política discriminatória focada na produção de determinado estado. O comissário também queria proteger o produtor contra os abusos da política fiscal da União. Com os 5% ad-valorem já se permitiria, a seu ver, o jogo necessário à defesa da situação econômica do país; se mais fosse necessário, a União poderia ainda proibir a exportação de certas mercadorias, como já lhe constaria dos poderes atribuídos (ACI-JM, p.944, 962).

Oswaldo Aranha concordou com a limitação a 5%, afirmando também que, com essa alíquota, o imposto de exportação já produziria o mesmo que o de renda (ACI-OA, p.962-3). Mello Franco, por sua vez, foi além, afirmando que preferia a abolição completa do imposto de exportação, por ser-lhe “...completamente contrario, sob o ponto de vista doutrinário”<sup>458</sup> (ACI-AMF, p.945).

Góes Monteiro, por outro lado, apoiou Castro Nunes, defendendo, nesse tema, maiores poderes para a União. O limite “Não deve existir para que a União possa equilibrar os meios de produção, regularizar o trabalho, etc. Para tanto deve ter a faculdade de tributar. Os abusos que havia eram consequência da má organização dos Estados” (ACI-GM, p.945). Oliveira Vinna votou com Castro Nunes, enquanto Agenor de Roure, Solano da Cunha e Themistocles Cavalcanti<sup>459</sup> votaram a favor do limite (ACI, p.945).

Castro Nunes, sentindo a derrota iminente, tentou chegar a uma composição, propondo, sem sucesso, que a renda resultante do imposto fosse obrigatoriamente usada no auxílio da produção (ACI-CN, p.946). Sugeriu, também, cláusula constitucional para que o valor do imposto fosse determinado mediante entendimento da Assembleia com o Conselho Supremo, não obtendo também êxito, entendendo Oswaldo Aranha que “...tudo está a aconselhar, na tradição do Brasil, que se deve fazer a limitação na Constituição”<sup>460</sup> (ACI,

---

458 Como já visto, Mello Franco passou a defender esse tipo de ponto de vista depois de seu contato com técnicos da Sociedade das Nações durante sua atuação diplomática. Tentou aplicá-lo quando à frente do Ministério de Relações Exteriores, concluindo e propondo uma série de acordos bilaterais de livre comércio.

459 Este também era contra o imposto de exportação, mas o considerava razoável com a limitação de 5%.

460 Continuando, o ministro da Fazenda afirmou: “Constituição é um conjuncto de regras, umas dando faculdades, e, outras, restringindo attribuições. Justamente entre estas, fica incluída a limitação do imposto sobre o qual as considerações do seu collega estariam muito certas num governo de alto senso, que poderia lançar mão desse imposto, num sentido fecundo e até constructivo. Mas o imposto de exportação difficilmente poderia ser applicado nesse sentido, e sabemos tambem que entre nós imposto augmentado é imposto mantido” (ACI-OA, p.965-6).

p.965). Chegou mesmo a ponderar que pelo texto constitucional o teto aplicar-se-ia então apenas para imposto *ad-valorem* (determinada porcentagem sobre o valor do produto), não se aplicando ao imposto por tarifa específica (determinado valor fixo por quantidade de produto), o que foi rechaçado por Mangabeira, afirmando que “...pela emenda, não existe saída alguma, porquanto a União só pôde cobrar uma tarifa, que é a 'ad valorem'” (ACI, p.964-5), demonstrando como a Constituição fechava o tema e não deixava margem a outras escolhas.

Toda a extensa argumentação de Castro Nunes foi derrubada, aprovando a Comissão o imposto de exportação com limite de 5% - com a ressalva expressa, dados os usos nacionais, de que “Os impostos de importação e exportação só poderão recahir sobre mercadoria vinda do estrangeiro ou a elle destinada” (ACI, p.967).

Em suma, os membros da Comissão do Itamaraty estavam cientes do papel de direção econômica do imposto de exportação, devendo ele pertencer à União por força de sua competência de regular o comércio exterior. Divergências houve apenas quanto à limitação da alíquota. Castro Nunes, por um lado, entendia que não poderiam existir grandes amarras à União no tema, sendo-lhe necessária ampla liberdade de atuação frente às circunstâncias cambiantes do mercado internacional – colocar um limite seria inutilizar o dispositivo. Outros comissários, como Mangabeira e Aranha, entendiam que a União poderia exercer esse papel dentro do limite de 5%, não sendo descabida a fixação constitucional de limites.

Podemos perceber, também, o papel que teorias econômicas desempenharam na discussão. Foram citados autores da área<sup>461</sup> e os comissários declararam-se “doutrinariamente” por alguma posição. Por último, pode-se realçar como uma Constituição pode amarrar diferentes aspectos do tema, quer proibindo com base na livre iniciativa mesmo o controle de exportação de alimentos frente ao desabastecimento do mercado nacional, quer fixando definitivamente os limites por ela criados, os quais não poderiam ser burlados com base numa cobrança diferente.

### 6.1.2 Imposto de Renda

Como visto, a ideia original da Comissão era permutar os impostos de exportação e

---

461 Citaram-se Nitti (ACI-JM, p.962-3; MANGABEIRA, 1934, p.138-9) e Gaston Jése [sic], (ACI-JM, p.966-7), além de se fazerem alusões vagas como “grande numero de oppositores” (ACI-CN, p.963) e “Reconhece que uma grande parte de economistas sustenta que esse imposto é contra a produção, e ante-economico; mas não menos certo é que outros economistas, em menor numero, admittem esse mesmo imposto, dadas determinantes circunstancias de certos paizes...” (ACI-JM, p.943).

de renda, cabendo agora aquele à União e este integralmente aos estados<sup>462</sup>. Themistocles Cavalcanti até objetou ao plano, devendo ficar o imposto global com a União, pois até esta teria dificuldades para cobrar impostos sobre renda, de modo que dificuldades maiores ainda teriam os estados. Nem no Distrito Federal o imposto de renda teria sido até então devidamente cobrado (ACI-TC, p.945).

Mangabeira, por sua vez, objetou, afirmando que, com a federalização do imposto de exportação, os estados ficariam muito pobres se tivessem só parte do imposto de renda. Essa teria sido a conclusão, também, de Oswaldo Aranha. Além disso, os estados teriam melhores condições para cobrar o imposto, uma vez que ele dependeria de pesquisa local (ACI-JM, p.945).

Num momento posterior, o jurista baiano aprofundaria seu raciocínio, afirmando que, pela falta de pesquisas locais, só pagaria o imposto de renda na prática o funcionário público, o qual receberia seus vencimentos com o desconto já feito – chegando a arrecadação do imposto a ser maior no Distrito Federal do que em São Paulo (MANGABEIRA, 1934, p.143-4). Cumpre lembrar, o Distrito Federal ocupava um território exíguo, e, ainda que abrangesse a cúpula do funcionamento público federal, não havia como a renda lá auferida ser maior do que a do riquíssimo estado de São Paulo, com seus cafezais intermináveis e indústria incipiente.

Oswaldo Aranha, todavia, num momento posterior, mudou de ideia e passou a defender que o imposto global pertencesse à União, sob o argumento de que, caso ele ficasse com os poderes locais, “Isso viria originar conflictos extraordinarios entre os Estados, na sua cobrança”, “...com grande prejuizo para a União” (ACI-OA, p.966-7). Ou seja, o comissário argumentava com base na harmonia federativa e com o papel de integração que a União teria na vida nacional.

Castro Nunes logo apoiou a proposta federalizante, a qual já defendera anteriormente. Para ele, “não devemos limitar os recursos da União. Ella tem responsabilidades administrativas muito maiores que os Estados. Taes responsabilidades crescem de anno para anno” (ACI-CN, p.966). João Mangabeira, por sua vez, não resistiu, seguindo a nova posição do Ministro da Fazenda. A Comissão acabou mantendo essa parte do tributo no plano federal (ACI, p.967).

---

462 O imposto de renda à época era dividido entre cédular e global, fazendo cada cédula referência a categorias distintas de fontes de renda. Calculava-se numa primeira etapa cada uma das categorias, com as deduções e a alíquota aplicável, enquanto num segundo momento calculava-se imposto complementar a partir da renda dos rendimentos líquidos cedulares, diminuídos os abatimentos gerais (QUEIROZ E SILVA et al, 2015, p.7).

Posteriormente, Mangabeira aclararia suas ideias sobre tributação, afirmando abertamente que ela não teria só finalidades arrecadatórias, mas também outras. O argumento aqui, porém, era usado em favor dos estados

Dois benefícios, portanto, resultariam da passagem do imposto de renda para os Estados – um o de torná-la efectiva e efficientemente lançado, transformando-o numa grande fonte de renda e num instrumento de justiça social: outro o de impedir muita despeita criminosa, feita para fins da politicalha governista (MANGABEIRA, 1934, p.144).

Afinal, a partir do seu ponto de vista,

Em todos os povos elle se justifica como instrumento fiscal e, sobretudo, de justiça social. Mais ainda se justificará num paiz como o nosso, onde pesado imposto de consumo, sobre os generos de primeira necessidade, constitue um verdadeiro imposto progressivo ás avessas, recaindo de preferencia sobre as famílias pobres, geralmente mais numerosas. [...] O imposto não póde ter hoje apenas objectivos fiscaes. (MANGABEIRA, 1934, p.196)

O imposto, além dos seus objectivos fiscaes, tem finalidades politicas e de justiça social, ás quaes nenhum Estado actualmente pode fechar os olhos (MANGABEIRA, 1934, p.139).

Como vemos, polêmicas à parte, havia certo consenso sobre os fins extrafiscais que tributos poderiam assumir, nas mãos de um Estado que visasse a atuar mais efetiva e intensamente no domínio sócio-econômico.

### 6.1.3 Disformidade Tributária Federal

A Comissão reconheceu à União o poder de relativizar, por proposta do Conselho Supremo, a uniformidade dos impostos federais ao longo do território nacional, a fim de atender às condições peculiares de certos estados e ao interesse geral de suas populações. Devemos lembrar que, em regra, os tributos federais deviam ser igualmente cobrados em todo o território nacional, sob pena de violação da igualdade existente entre brasileiros – igualdade, esta, que também importava para o colegiado<sup>463</sup>.

A proposta, apesar de contravir princípio federalista básico e muito caro aos comissários, foi aceita sem debates. Podemos depreender das atas que, para os membros do colegiado, era clara a necessidade de relativizar a igualdade dos estados em nome de um maior desenvolvimento regional, afirmando-se mesmo abertamente que “O único meio de manter a igualdade é tratar desigualmente entidades desiguaes” (ACI-OA, p.823).

---

463 A Comissão estava tão preocupada com isso que proibiu regras específicas estaduais de elegibilidade e uniformizou as mais diferentes titulações dos diversos cargos administrativos e políticos. Mello Franco, em contexto diverso, chegou a afirmar que “...a uniformidade da legislação é a norma [do regime federativo]” (ACI-AMF, p.186).

Mencionaram-se problemas ocorridos na Primeira República em virtude da uniformidade tributária nacional, como o fato de o Pará ser obrigado a comprar carvão do Rio Grande do Sul (ACI-OA, p.823), aparentemente por preços muito maiores do que os necessários em virtude de tarifas protecionistas, ou a questão do charque do Rio Grande do Sul e da importação de gado pela fronteira da Bolívia (ACI-AMF, p.823).

A proposta foi aprovada por unanimidade, declarando Castro Nunes que só lhe assentia porque havia a audiência do Conselho Supremo como garantia – não votaria para deixar essa faculdade à maioria partidária da Assembleia (ACI, p.823).

Em obra posterior, Mangabeira afirmou que a disformidade já fora defendida por Ruy Barbosa no programa revisionista do Partido Liberal. A medida seria necessidade vital do país, tanto que por duas vezes o Congresso teria violado abertamente a uniformidade prescrita pela Constituição para que entrassem no Acre e no Mato Grosso gado de outra nação sem que se pagasse imposto nacionalmente cobrado. Normas gerais destinadas à proteção do carvão do Sul poderiam significar a crise dos transportes nos estados do Norte. Para Mangabeira a medida não feriria a autonomia dos estados, nem de leve; defendê-la-ia e protegê-la-ia na verdade, por estarem em posição de desigualdade face a outros membros da federação. Segundo o político, realidade não seria uniforme, a vida não seria geometria: a disformidade tributária atenderia à experiência do passado e às necessidades reais do Brasil (MANGABEIRA, 1934, p.47-9).

A disformidade tributária, aliás, ocorria também durante o Governo Provisório, o qual se viu obrigado a usar do recurso. O Decreto nº 19.666<sup>464</sup>, reconhecendo que persistiam os motivos que levaram a exceções em 1915<sup>465</sup>, concedia “isenção de qualquer imposto federal ao gado vaccum importado pela fronteira e destinado ao consumo das populações do Baixo Amazonas”. No mês seguinte, o Decreto nº 19.757<sup>466</sup> concedia “isenção de qualquer imposto federal ao vacum importado pela fronteira e destinado ao consumo das populações banhadas pelos rios Madeira e Mamoré”. O Decreto nº 22.619<sup>467</sup>, enfim, previa a “...isenção

---

464 “Isenta de qualquer imposto federal o gado vaccum importado para o consumo das populações do Baixo Amazonas”, de 04/02/1931, i. e., do início do Governo Provisório.

465 Trata-se de mais uma delegação legislativa, operada pela Lei nº 3.070-A: “Art. 2º É o Presidente da Republica autorizado: [...] VI. A isentar de qualquer imposto federal o gado vaccum, importado para o consumo da população do Territorio Federal do Acre.”

O Decreto nº 19.666 erroneamente afirmava que a lei era de 1935, o que por óbvio era um equívoco. A lei com essa numeração é de 1915.

466 “Isenta de qualquer imposto federal o gado vacum importado para o consumo das populações banhadas pelos rios Madeira e Mamoré, e revoga o decreto n. 19.666, de 4 de fevereiro último”, de 18/03/1931.

467 “Isenta de impostos e taxas federais o gado vacum importado pela fronteira, destinado ao consumo das populações do Territorio do Acre e do município de Manáus, Estado do Amazonas”, de 05/04/1933.

de quaisquer impostos e taxas federais ao gado vacum importado pela fronteira e destinado ao consumo das populações do Território do Acre e do município de Manaus, Estado do Amazonas”.

O Governo Provisório, como podemos ver, considerou a medida necessária para o abastecimento de populações do extremo interior do Brasil, de difícil acesso. Daí porque a revigorou - por tempo indeterminado.

O debate, apesar de breve, leva a algumas conclusões. A primeira é a de que a própria extensão territorial do país, por si só, já criaria certa tendência a eventual tratamento tributário desigual em relação a diferentes regiões. O Brasil era territorialmente imenso, quase da extensão da Europa, o que por si só já era um fator a se considerar. Além disso, os meios de transporte em seu interior eram não raro péssimos, quando não ausentes, o que dificultava o trânsito interno de bens. Não por acaso, os exemplos mencionados pelos comissários envolviam estados sem litoral, i. e., sem boas vias de comunicação com o resto do mundo. O Brasil possuía um interior imenso, sem boas vias de comunicação, quer entre suas diferentes regiões, quer entre elas e o litoral. Tudo isso, somado à desigualdade entre estados, convidava a refletir sobre certa relativização da uniformidade tributária.

A segunda é que a medida em si foi claramente uma opção política de combate à desigualdade regional, instrumentalizando-se a tributação para tanto. Mais uma vez, a tributação foi pensada à luz da atuação econômica do estado, capitaneada pela União: em momento algum sequer se cogitou de se armarem os estados de poderes semelhantes, a fim de que pudessem combater eventuais desigualdades entre seus municípios. A atuação estatal na economia seria principalmente realizada pela União, a qual decidiria quais rumos seriam tomados, inclusive relativizando a igualdade tributária entre regiões.

A terceira conclusão, próxima à segunda, é a de que a medida evidenciava a percepção que se tinha à época de que a União representaria os interesses coletivos, coordenando as atuações individuais dos estados. Para tanto, ela poderia mesmo lançar mão da clássica fórmula, inerente à disformidade tributária adotada, segundo a qual igualdade seria tratar desigualmente os desiguais, muito comum na época para justificar medidas de combate à miséria e à pobreza.

#### 6.1.4 Conclusão

Concluindo o tópico, podemos afirmar que a Comissão estava ciente do potencial

extrafiscal da tributação, podendo servir de instrumento para estimular e inibir atividades econômicas, impedir desabastecimento e resolver situações regionais específicas. A tributação foi vista como parte de um projeto maior, de atuação estatal coordenada por parte da União. Não por acaso, alguns dos tributos mais manejáveis para fins de dirigismo econômico foram federalizados.

Além disso, ficou claro também o caráter vinculante atribuído à Constituição, julgando-se necessária a criação de novos dispositivos constitucionais – dando poderes à União para proibir exportações, lidar com comércio exterior em geral e criar exceções à uniformidade tributária – para que se pudessem afastar proibições de outras normas constitucionais ou controvérsias resultantes de possíveis interpretações dessas normas.

## 6.2 Funcionalismo Público

A situação daqueles que exerciam funções estatais recebeu especial atenção por parte da Comissão do Itamaraty – o mesmo colegiado que agia no sentido de resguardar constitucionalmente a expansão da atuação estatal. Analisaremos nesse tópico como foram os debates a respeito.

Um dos temas centrais nas sessões pertinentes ao tema foi a obrigatoriedade do concurso público para a atuação nessas funções. Quem iniciou o debate foi Agenor de Roure, aproveitando o ensejo da discussão das atribuições de Presidente da República na Constituição anterior<sup>468</sup>. Criticou o método usual do passado<sup>469</sup>, segundo o qual a “capacidade especial” exigida para o cumprimento do cargo tendia a ser aquilatada apenas por quem fazia a nomeação, o que gerava a intervenção da política nas nomeações e promoções, com maus resultados no campo administrativo. Defendeu a exigência invariável de concurso público para os cargos iniciais – a ser feito com examinadores escolhidos pelo Conselho Supremo ou qualquer outro órgão, desde que independente da influência do Executivo (ACI-AdR, p.256-7).

Oswaldo Aranha acatou a sugestão, apoiando-a e pedindo mesmo uma redação mais radical, responsabilizando as autoridades que violassem a regra do concurso, “origem da moralização do funcionalismo publico”. O ministro defendeu a seleção pela capacidade, a qual seria indispensável – variando o concurso conforme as exigências e a natureza do cargo

---

468 “Art 48 - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] 5º) prover os cargos civis e militares de caráter federal, salvas as restrições expressas na Constituição;”

469 “Art 73 - Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas”.

(ACI-OA, p.257). Aranha defendia suas posições com base nas experiências da Primeira República

Como se tem vivido, os Presidentes da Republica nomeiam até porteiros, continuos e serventes; e o mesmo succede com os Presidentes de Estados. Assim, formam-se grupos em torno dessas auctoridades, transformados numa especie de comissão de escolha dos preferidos, para as funções publicas. Estes processos devem desaparecer (ACI-OA, p.257).

João Mangabeira resistiu à ideia, entendendo que não deveria ser aplicada a todos os cargos públicos. Isso seria dar uma extensão muito grande àquela prova de habilitação, a ponto de um foguista da Central do Brasil ter de fazer concurso. Além disso, entendia “...que essa parte não deve ser tratada ahi e, sim, na economica e social” (ACI-JM, p.257). Essa declaração é reveladora, denotando o caráter instrumental das disposições acerca do funcionalismo público: o Estado agora agia no domínio sócio-econômico, necessitando de quadros especializados – e com garantias no exercício de suas funções, não podendo ser ameaçados por interesses político-partidários. A execução técnica era o cerne das funções públicas, existindo as garantias do funcionalismo para proteção do servidor que não se deixasse levar por outros tipos de interesse.

Favorável a uma maior flexibilidade quanto à obrigação de concurso público, Mangabeira sugeriu emenda pela qual o provimento dos cargos seria feito na forma de lei. Agenor de Roure, ali sempre preocupado quanto às garantias do funcionalismo, logo resistiu, afirmando que “...se o concurso não ficar estabelecido na Constituição, elle não se fará” (ACI, p.258).

Góes Monteiro também se manifestou favoravelmente ao concurso, pleiteando sua extensão aos militares, bem como para promoções no funcionalismo civil e militar. A meta devia ser a profissionalização de ambos os segmentos, sobretudo das Forças Armadas, as quais, na visão do general, seria composta em grande parte por pessoas com “vocaçào para tudo, menos para militares; sentem horror à caserna e são tudo, menos militares”. Incidentalmente, também insistiu que as polícias estaduais não eram militares, apenas teriam analogias com o Exército – todos os cargos militares deveriam ser federais (ACI-GM, p.258).

De início aprovou-se o dispositivo com a redação que ganhara na Constituição de 1891 (ACI, p.259), retornando-se à regra geral do concurso posteriormente, momento em que a redação sugerida<sup>470</sup> veio a permitir exceções infraconstitucionais à obrigatoriedade. Aranha

---

470 “Art. Salvo os casos estabelecidos em lei, todos funcionarios serão nomeados por concurso, e só perderão seus cargos por sentença judicial ou processo administrativo, em que lhe será facultada defesa” (ACI, p.503).

insurgiu-se contra isso, criticando a abertura dada à lei: “Então, devem-se estabelecer, desde logo, quaes são os casos. Porque entende que uma das cousas fundamentaes para a nossa organização é a obrigatoriedade do concurso, até, para o accesso. Essa é que deve ser a regra”. Mangabeira, por sua vez, citou autoridades, dentre elas Ruy Barbosa, que seriam contrárias ao concurso, ao que Aranha retorquiu que “concurso” não significaria apenas “prova intelectual” (ACI, p.503-4).

A Comissão mergulhou no exame das disposições relacionadas ao funcionalismo público, redigidas por Oswaldo Aranha e João Mangabeira para o capítulo “Declaração de direitos e deveres”. A regra do concurso, com exceções expressas para “...os cargos de confiança, os de character transitorio e os inferiores que a lei exceptuar”, foi então aprovada. Como vemos, a demanda de Aranha foi só em parte atendida, ficando o legislador mais atado no que tange aos cargos efetivos fora dos níveis “inferiores” (ACI, p.587-8).

A Comissão tinha a clara preocupação de criar um quadro competente de profissionais a serviço do Estado, apto a lidar mesmo em funções técnicas de ponta. Vislumbrava um Estado ativo e buscava garantir o seu funcionamento.

Concordou-se que o aprovado em concurso público deveria trabalhar primeiro em caráter interino, tendo então seu desempenho avaliado, inclusive quanto a atributos não aferíveis por concurso público, como assiduidade e moralidade. Só depois o candidato poderia ser efetivado (ACI, p.257, 598). A proposta em si não gerou discussões na Comissão, havendo algum debate apenas quanto à duração da interinidade, inicialmente proposta para seis meses. Mello Franco lembrou que a interinidade era o princípio vigente no Ministério das Relações Exteriores, só que por dois anos<sup>471</sup>. Ao cabo de curta discussão entre os vários comissários, decidiu-se pelo prazo de seis meses (ACI, p.598).

Adveio proposta de limitar, por critérios gerais objetivos, a remuneração dos agentes públicos. Impulsionada por Themistocles Cavalcanti, logo encontrou resistências, tendo vários comissários sustentado haver cargos que, em função das atribuições técnicas mereciam boa remuneração, por vezes maior até do que aquela dos superiores hierárquicos. Góes Monteiro invocou o modelo da Alemanha Imperial, onde, para atrair para certas repartições os profissionais mais competentes, os servidores mais capazes podiam vir a receber mais que

---

471 Dec. 19.592, “Reorganiza os serviços do Ministério das Relações Exteriores”, de 15/01/1931. Iniciada logo no início do Governo Provisório, a reforma foi feita pelo próprio Mello Franco.

O decreto dispunha em seu art. 19, *caput*: “Art. 19. Os Cônsules de terceira classe serão nomeados mediante concurso, nas condições atualmente estabelecidas para os candidatos a terceiros oficiais, e farão um estágio preparatório de habilitação de dois anos na Secretaria de Estado. Se, nesse período, tiverem revelado as qualidade [sic] necessárias, terão suas nomeações confirmadas e só então poderão servir no estrangeiro”.

seus chefes. Oswaldo Aranha lembrou que Assis Brasil, almejando contratar certo técnico estrangeiro de Geofísica, para tanto lhe oferecera os maiores vencimentos que poderia conceder, os seus próprios de ministro; estes, porém, revelaram-se insuficientes, pois o técnico já auferia remuneração muito maior. Contra Themistocles, Mello Franco argumentou que, seguindo sua proposta, o professor, depois de uma vida toda, ainda não poderia receber mais que o diretor, Aranha também lembrou que o diretor da Central do Brasil recebia, com justiça, mais do que o Ministro da Viação (ACI, p.601-2).

Góes Monteiro foi claro acerca da remuneração do servidor público: “O trabalho de um servidor do Estado deve ser remunerado de fôrma a livral-o de preocupações de subsistencia, não lhe devendo faltar nada para poder desempenhar o mais completamente possível as funcções de que está investido” (ACI-GM, p.602). Similarmente, Maximiliano declarou preferir a todos os sistemas o da Inglaterra – reduzindo tanto quanto possível o número de seus funcionários, ela os pagaria generosamente, ganhando eles mais do que os de outros países. Queria “...tentar essa cousa ideal: pagar tão bem nossos funcionarios que elles não tenham a funcção publica como uma muleta e não precisem de ser tambem jornalistas, professores, advogados, justamente porque os vencimentos são defficientes” (ACI-CM, p.603).

A proposta de Cavalcanti quedou rejeitada (ACI, p.603).

Vedadas pela Constituição anterior, as acumulações remuneradas foram também examinadas, tendo Agenor de Roure proposto mudanças a respeito. A experiência teria mostrado a necessidade de se corrigirem injustiças daquele “principio moralizador e justo, mas rigido em excesso”. Urgia admitir exceções à vedação, nos casos de acúmulo de cargos técnicos e de ensino, bem como no das pensões de montepio, dentro de limites legalmente fixados. Mangabeira mostrou-se cético, temendo que a emenda se pretasse “...a todas as manobras e abusos que já se praticavam durante os quarenta annos de Republica”. Maximiliano afirmou que os abusos não ocorriam mais tanto, havendo-se firmado, com o tempo, jurisprudência contrária às acumulações. Aranha, por sua vez, attribuía aqueles abusos e manobras ao “texto legal” antigo, o qual seria absurdo e seria o que estava impressionando a Comissão. O ministro fez referência a medidas do Governo Provisório, afirmando que a

primeira<sup>472</sup> delas se ressentia ainda daquele vício de redação, tendo por isso de ser modificada<sup>473</sup> (ACI, p.502-3).

A ideia foi vitoriosa, retomando-se o assunto posteriormente para definir a redação. Na oportunidade, discutiu-se o texto elaborado por de Roure, que previa, para a acumulação de pensões, que haveria um limite fixado em lei. Mangabeira sugeriu que o limite fosse fixado na própria Constituição, no valor de 500 mil réis, não de 300 mil como estaria na lei atual, enquanto Agenor afirmava que tirara esse dispositivo de um decreto do Governo Provisório<sup>474</sup>. Antonio Carlos, por outro lado, opôs-se ao acúmulo de pensões, pois só devia perceber a de maior valor. Disso discordou Aranha, pois se o funcionário precisara de dois cargos para viver, não haveria como ele viver com os proventos de um só quando aposentado<sup>475</sup> (ACI, p.605). Em outra oportunidade, o Ministro da Fazenda já defendera a permissão de acumulação de cargos, a fim de que se impulsionasse o desenvolvimento do saber técnico no país<sup>476</sup> (ACI-OA, p.502) – afinal, segundo ele “A legislação actual tem por fim permittir a formação de technicos” (ACI-OA, p.605).

Por fim, aprovaram-se os dispositivos redigidos por Agenor de Roure (ACI, p.605-6)<sup>477</sup>.

Nota-se nos casos de acumulação, tanto de funções quanto de pensões, um certo movimento pendular, sendo ela ora permitida, ora vedada. Foi-se firmando, como critério

472 Trata-se do Dec. nº 19.576, “Veda as acumulações remuneradas e dá outras providências”, de 08/01/1931. Seu art. 6º facultava a acumulação relativa ao ensino e à pesquisa: “Será tolerada, enquanto não for adotada a exigência do tempo integral, a acumulação remunerada de funções do magistério em estabelecimentos de ensino secundário e superior, quando se trate de institutos diferentes, aprovada a compatibilidade dos horários de trabalho e limitada a acumulação a dois cargos no máximo. É permitida a acumulação com as limitações da regra anterior, de cargo de magistério com funções de natureza científica, profissional ou técnica, desde que entre si congêneres ou dependentes”.

473 Esse é o Dec. nº 19.949, “Estende e regula a aplicação do decreto n. 19.576, de 8 de janeiro de 1931, sobre acumulações remuneradas”, de 02/05/1931. Foi republicado com alterações.

474 Parece que houve equívoco por parte de Mangabeira, pois tudo o que encontramos nesse sentido foi o Dec. nº 22.414 (“Regula a concessão de montepio aos funcionarios publicos civis da União”), de 30/01/1933. O art. 19 deste dispunha: “É permitida a acumulação de pensões de qualquer origem, até o limite de 3:600\$000 anuais”. O debate em comento realizou-se na Comissão em 09/02/1933, logo após a edição do decreto, portanto.

475 “Além do mais é preciso attender a outra circumstancia – se elle precisa dos dois cargos para viver, na actividade, como poderá viver com um só, uma vez aposentado? Principalmente em se tratando de professores. Deve-se fazer tudo pelos que ensinam” (ACI-OA, p.605).

476 “Quer, porém, desde logo fazer uma ressalva, que já consta do decreto do Governo Provisorio sobre accumulacões, e que elle continúa defendendo intransigentemente. É o caso dos professores.

No Brasil, por exemplo, só ha em materia scientifica experimental o instituto creado por Oswaldo Cruz, o Instituto de Manguinhos. Não é possível que a um homem, que trabalha nesse Instituto, diga-se, em anatomia patologica, seja vedado leccionar essa mesma materia na Escola de medicina. Iriamos condemnal-o à pobreza, à miseria, sem poder trabalhar mais em parte alguma, quando elle, sem prejuizo para a Nação, poderia ganhar mais alguns contos de réis e adquirir mais tranquillidade para se dedicar ao seu trabalho scientifico” (ACI-OA, p.502).

477 As atas não são claras nesse ponto. Parece que elas foram aprovadas com a redação sugerida por Mello Franco, mas a transcrição que se faz de tudo não faz sentido. Considerando que não houve grande resistência ao inicialmente proposto, entendemos melhor considerar aprovada a redação inicial.

básico, o da valorização do trabalho técnico ou da atividade de ensino; se a acumulação envolvesse pelo menos uma dessas duas funções, ela era permitida, senão era negada. Isso demonstra, uma vez mais, a preocupação da Comissão em estabelecer um quadro de funcionários especializado e também técnico. Regra geral, a função pública deveria ser a única ocupação do servidor, não tendo ele seu tempo, atenção nem energia desviados para outros afazeres. No entanto, na era da expansão dos serviços técnicos do Estado, permitia-se o exercício de atividades de pesquisa ou de ensino, a fim de estimular a capacitação de pessoal. Esse desejo de fomentar a capacitação dos agentes era compartilhado pela Comissão e pelo Governo Provisório, que a revelava em diversos decretos.

Os intentos da Comissão em estabelecer um quadro técnico a serviço do Estado iam tão longe que se permitiu que estrangeiros fossem contratados, excepcionalmente e mediante autorização legal, “para o desempenho de função técnica” (ACI, p.501-2). Os membros do mesmo governo que tudo nacionalizava e que constantemente vedava ou restringia a estrangeiros atividades mesmo em caráter particular aqui permitiam o contrário – tudo em nome da qualificação técnica do funcionalismo público. Isso demonstra que o projeto de país da Comissão, embebido de ideologia nacionalista, atendia aos batidos da realidade à porta. Diante da falta de pessoal devidamente treinado no país, os comissários não hesitavam em fazer concessões ao pragmatismo.

Todo o esforço da Comissão na área do funcionalismo de pouco adiantaria, no entanto, se o funcionário não tivesse a seu favor garantias frente à política – nem fosse responsabilizável por seus próprios eventuais abusos. A Comissão não descurou desse aspecto do problema.

O primeiro a tocar no assunto foi Agenor de Roure, prometendo emendas que garantissem “os bons funcionarios contra a acção perseguidora da politica, como está na Constituição allemã, collocando-os acima dos interesses dos partidos”. Paralelamente, o comissário acenou com “a responsabilidade effectiva dos que cumprem mal os seus deveres para com a Nação” (ACI-AdR, p.257).

Posteriormente, Mangabeira sugeriu artigo segundo o qual “Os funcionarios têm o dever de servir a collectividade e não a nenhum partido, sendo-lhes, porém, garantidas a liberdade de associação e opinião politica”. Afirmou ter extraído o dispositivo da Constituição

alemã<sup>478</sup>, expressando desejo de “firmar este principio de direito civil<sup>479</sup>”. Agenor de Roure aceitou entusiasmado o artigo, aludindo às más experiências: o funcionalismo público teria sido, entre nós, a vítima principal das derrubadas de ministério e das mudanças de situação política.

De Roure almejava tornar os funcionários livres de pressões políticas e responsáveis de verdade. Sugeriu, assim, emenda apondo parágrafo à disposição de Mangabeira: “O chefe de serviço ou qualquer funcionario que usar da auctoridade de que dispõe em favor da causa de um partido ou que exercer pressão sobre os seus subordinados, no sentido partidario, será punido com a perda do cargo, uma vez provado, em processo administrativo, que agiu por essa fórmula”. Por fim, foram adotadas ambas as propostas (ACI, p.509-10).

Propôs-se também que todo funcionário teria direito a recurso contra decisão disciplinar e a possibilidade de recurso perante o Conselho Supremo<sup>480</sup>. Aranha julgou melhor, porém, instituir em cada ministério um conselho disciplinar, formado pelos próprios funcionários, o qual julgaria os recursos. Mangabeira concordou com o alvitre de Aranha, sugerindo redação consoante a qual o recurso dar-se-ia nos moldes determinados por lei. A esta caberia organizar os órgãos disciplinares propostos.

Isso tudo faria parte do Estatuto do Funcionário Público<sup>481</sup>, o qual deveria ser votado na primeira sessão ordinária da Assembleia Nacional. Agenor de Roure considerou que a criação do conselho disciplinar “devia figurar como dispositivo constitucional, e não deixado para o Estatuto” - do contrário “nem dentro de 20 annos” surgiria tal órgão. Mangabeira sugeriu dispositivo pelo qual, caso a Assembleia não votasse o Estatuto, vigorariam automaticamente as disposições relativas ao recurso (ACI, p.504).

A questão do estatuto foi retomada posteriormente, quando se estabeleceu que ele deveria prever promoções feitas metade por antiguidade e metade por merecimento. Agenor

---

478 Trata-se, realmente, como pudemos verificar, de tradução literal do art. 130, (1) e (2) da Constituição de Weimar:

“Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.

Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet”.

479 “Direito civil” pode ter aqui significado amplo, denotando aquilo que não fosse “penal”. Mas mesmo assim é bom indicador do quadro mental dos comissários, não habituados a muitas disposições de direito administrativo. Mesmo Mangabeira, jurista com vasta leitura, considerava “civil” uma garantia do funcionário público para o desempenho de suas atribuições, o que atualmente seria impensável.

480 Similar ao 129 (3) da CW: “Gegen jedes dienstliche Straferkenntnis muß ein Beschwerdeweg und die Möglichkeit eines Wiederaufnahmeverfahrens eröffnet sein. In die Nachweise über die Person des Beamten sind Eintragungen von ihm ungünstigen Tatsachen erst vorzunehmen, wenn dem Beamten Gelegenheit gegeben war, sich über sie zu äußern. Dem Beamten ist Einsicht in seine Personnachweise zu gewähren”.

481 Devemos lembrar que o Dec. nº 19.684/1931 criara a 17ª Subcomissão Legislativa, denominada “Estatuto dos Funcionários Públicos”. Na Comissão do Itamaraty, todavia, não se fez referência direta a ela.

de Roure sugeriu que se seguisse a legislação vigente, prevendo que dois terços seriam por merecimento. Aranha afirmou temer abusos nisso, preferindo que a quantidade baixasse para metade das promoções. A medida foi aprovada em sua redação original, após comentário de Mello Franco sobre os critérios da reforma do MRE<sup>482</sup> (ACI, p.598-9).

Foram aprovados também outros pontos para o estatuto: o quadro de funcionários compreenderia todos quantos exercessem cargo público permanente, independente da forma de pagamento, dispositivo esse incluído para resolver controvérsias ao longo da Primeira República sobre a questão; aposentadoria compulsória aos 68 anos, salvo as exceções constitucionais; a invalidez para exercício do cargo determinaria a aposentadoria ou a reforma; a inatividade não poderia nunca ser mais remunerada do que a atividade. Por fim, aprovou-se texto consoante o qual todo funcionário teria direito a recurso contra decisão disciplinar e a possibilidade de revisão perante órgão criado por lei, salvo exceções previstas em leis militares (ACI, p.599-600).

Ainda quanto às garantias do agente estatal, Oliveira Vianna apresentou emenda<sup>483</sup> que assegurava as proteções do funcionário ao policial, argumentando que almejava “libertar a auctoridade policial da dependencia em que vive por todo o paiz dos grupos facciosos, que fazem a politica partidaria, nas localidades”. Criticando as práticas vindas do passado, frisou que os cargos policiais eram “praticamente cargos de confiança partidaria de grupos, de facções, de *clan*”.

Os demais comissários aprovaram emenda, apenas Góes Monteiro defendendo restrições numa futura lei de segurança do Estado, eis que “...como nas classes armadas, tambem na policia se infiltram elementos dissolventes”. Mello Franco, ao votar a favor da emenda, declarou que “...como não se cogita nella das policias militarizadas, propõe se accrescente a palavra 'civil'”. A sugestão do presidente foi acatada, sendo a emenda aprovada nesses termos (ACI, p.603-4).

Como podemos notar, visava-se ao desmonte dos poderes locais como polos de opressão. A prática na Primeira República havia sido a instrumentalização da polícia para permanência da situação no poder. Com a garantia aprovada, os agentes policiais, além de serem necessariamente nomeados por concurso, teriam as garantias destinadas aos demais

---

482 Planejada e conduzida por ele, deve-se lembrar. No MRE, mesmo no caso de merecimento era necessário ainda que o candidato estivesse entre os dois terços dos mais antigos. O diplomata, todavia, estava de acordo com metade (ACI-AMF, p.598-9).

483 “Art. O serviço policial é considerado uma carreira administrativa e o funcionario policial é equiparado aos demais funcionarios publicos para o efeito de gosar, quanto às condições de nomeação e acesso, todas as garantias asseguradas a estes por esta Constituição e pelas leis” (ACI-OV, p.603).

funcionários da máquina pública, o que lhes permitiria melhor resistir a pressões indevidas vindas de escalões superiores na hierarquia.

Por fim, para assegurar-se melhor o cumprimento dos deveres funcionais, discutiram-se meios de responsabilizar financeiramente o funcionário por abusos, principalmente ressarcindo a Fazenda em caso de processos judiciais<sup>484</sup>. Houve alguma vacilação a respeito, mas por fim prevaleceu a fórmula segundo a qual, quando a Fazenda fosse processada por lesão praticada por funcionário, este seria citado como assistente e teria sua responsabilidade apurada no curso da ação, podendo esta ser executada contra ele, caso fosse condenado. Se, porém, a execução ocorresse contra a Fazenda, o Estado deveria promover ação regressiva contra seu agente. Dessa forma, o agente poderia auxiliar a Fazenda em sua fazenda, garantindo-se a efetividade de sua responsabilização (ACI, p.507-8, 606).

Concluindo, podemos afirmar que a Comissão dispensou grande atenção à questão do funcionalismo público, procurando qualificá-lo tecnicamente, protegê-lo de abusos de superiores e responsabilizá-lo pelas suas faltas. Isso deu-se por duas razões: a) a lembrança das experiências da Primeira República, onde a Administração usualmente servia ao empreguismo e à perseguição de desafetos, com evidente prejuízo para o desempenho das atividades estatais; b) as mudanças na atuação estatal, que agora demandava um quadro técnico e politicamente independente de funcionários. A atuação estatal não se executava sozinha, necessitava de um quadro qualificado que operasse pelo Estado, cumprindo suas funções, senão de pouco adiantaria a criação de tantos departamentos especializados nas mais diversas tarefas.

### **6.3 Ordem Econômica**

Trataremos nesse tópico de medidas tomadas pela Comissão do Itamaraty relativas à ordem econômica nacional. Não trataremos de todas, mas abordaremos as principais. Discorreremos sobre propostas de intervenção estatal discutidas fora do capítulo sobre ordem econômica, passando então a analisar outras nele contidas, relacionadas à legislação civil, à liberdade de iniciativa e à máquina pública.

---

484 Similarmente à CW: “Artikel 131. Verletzt ein Beamter in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienste der Beamte steht. Der Rückgriff gegen den Beamten bleibt vorbehalten. Der ordentliche Rechtsweg darf nicht ausgeschlossen werden.

Die nähere Regelung liegt der zuständigen Gesetzgebung ob”.

### 6.3.1 Antecedentes

As discussões acerca da temática concentraram-se em geral no mesmo conjunto de sessões, mas por vezes alguns temas a ela relacionadas foram abordados separadamente, como foi o caso da limitação dos empréstimos estaduais e da navegação de cabotagem, aqui analisados.

A vedação de empréstimos externos a estados e municípios sem anuência da União foi tema que encontrou amplo apoio na Comissão da Itamaraty. O primeiro comissário a sugerir a medida foi o insuspeito Antonio Carlos, ex-presidente de Minas Gerais; como discutia-se matéria diversa no momento, adiou-se a discussão (ACI, p.148).

Quando do debate acerca das atribuições da Assembleia Nacional, Agenor de Roure, ministro do Tribunal de Contas da União, sugeriu aditivo no qual atribuía-se àquele órgão a função de assentir ou não aos empréstimos externos de estados e municípios, alegando que a liberdade de agir que os poderes locais tinham “...prejudica o bom nome e o credito do Brasil, no exterior”, recorrendo a Ruy Barbosa, o qual demandava havia 20 anos “...uma providencia energica contra tal perigo, capaz de ameaçar a nossa integridade e prejudicar a nossa reputação”. Sem debate, a medida foi unanimemente aprovada (ACI, p.179-80).

A medida em si não era nova, sendo apenas constitucionalizada: o Decreto nº 20.348, o Código dos Interventores, já vedava aos governos estaduais e municipais, sem prévia e expressa autorização do Governo Provisório, e com parecer anterior do Conselho Consultivo, contrair empréstimos externos (art. 11, *a*).

Dessa forma, a União passou a centralizar a questão dos empréstimos externos, sendo necessária sua anuência para que estados e municípios realizassem os seus. Assim, garantiu-se seu controle sobre esse tema que envolvia tanto o crédito no país de maneira geral no exterior quanto a defesa nacional, dificultando o surgimento de países estrangeiros com poder de barganha e pretensões frente aos estados-membros brasileiros, com repercussões danosas para o país. Não foi discutido pela comissão, mas também pode-se destacar que a medida facilitava o controle da União sobre a economia, inclusive a inflação, com a qual o Governo Provisório estava às voltas, uma vez que desse modo seria impossível a entrada súbita de vasto volume de crédito na economia nacional sem controle da União.

Outro ponto discutido foi a nacionalização da navegação de cabotagem. Esse assunto a rigor é ligado também ao transporte naval, ocasião em que foi enfrentado, mas optamos por aqui discuti-lo face aos argumentos utilizados.

Tudo começou quando Agenor de Roure sugeriu a supressão da Constituição da obrigatoriedade da nacionalização da navegação de cabotagem. Argumentou que sob a inclusão dessa medida na Constituição anterior revertia a liberdade de navegação decretada havia 30 anos pelo Império, sendo na ocasião argumentado que aquela disposição fora a responsável pela morte da marinha mercante nacional. De Roure, continuando, afirmou que, todavia, após quarenta anos da experiência, ainda não havia mudado a situação, importando as empresas brasileiras navios e suas peças, inexistindo indústria naval no país, havendo apenas a insuficiência e a dificuldade de transportes. Haveria apenas medida protecionista e marinha mercante insuficiente às necessidades do país, a qual viveria ainda por cima subvencionada. A produção nacional seria a única riqueza verdadeira, sendo prejudicada pela proteção à navegação. Assim, arrematou que “Não vejo necessidade de manter na Constituição um dispositivo que não é de materia propriamente constitucional e que traduz principio anti-liberal, além de grandemente prejudicial à vida economica do paiz”. Dessa forma, propunha que o assunto fosse decidido por lei ordinário, desconstitucionalizando-o (ACI-AdR, p.61).

Mangabeira concordou com o ministro do TCU, afirmando que o Norte era um dos grandes prejudicados pelo atual estado de coisas, a tal ponto que o café embarcado de Santos a Hamburgo e de lá a Manaus chegaria mais barato do que se fosse enviado diretamente de uma cidade brasileira à outra. Sem expor argumentos, Arthur Ribeiro e Prudente de Moraes Filho concordaram com a medida, aquele com a expressa condição que fosse a lei ordinária a regular o assunto (ACI, p.61).

Por outro lado, Carlos Maximiliano preferiu a manutenção do texto da Constituição anterior, argumentando que senão a mudança causaria grande celeuma e daria por terra com todas as companhias de navegação; Góes Monteiro, por sua vez, entendeu que a “...solução constitucional seria organizar a navegação de cabotagem, que não existe até hoje com as actuaes companhias fallidas, sem organização, etc”; Themistocles Cavalcanti afirmou que iria além, defendendo que a navegação de cabotagem deveria pertencer ao Estado; Mello Franco entendeu que “É necessario encarar o mal e ataca-lo de frente”, devendo-se manter a nacionalização da cabotagem e organizá-la efetivamente. Havendo empate, a discussão foi adiada (ACI, p.61-2).

Quando de sua retomada, Oswaldo Aranha foi favorável à decisão do assunto por lei ordinária, argumentando que então o tema seria decidido “...de accordo com as condições economicas do paiz, a situação universal e outras razões, que que [*sic*] não podem ser

exaradas na Constituição, por estarem sujeitas a eventualidades”. O que ele almejava seria “...dar aos poderes federaes ampla liberdade para decidir sobre a navegação de cabotagem de accordo com as condições do momento. Em lugar de uma lei fixa sobre materia movel, deixa ao assumpto a mobilidade que lhe é imprescindivel”. José Américo<sup>485</sup>, por sua vez, votou pela manutenção do artigo da Constituição anterior, afirmando que “A navegação de cabotagem deve ser feita por navios nacionaes, salvo eventualidade de necessidade publica. Lembra que tambem assim devia ser a navegação aerea”<sup>486</sup>. Frente ao argumento de José Américo de que as linhas deficitárias do norte e do sul do país não seriam atendidas, questionando se a navegação estrangeira preencheria essas lacunas, Aranha respondeu que nesse caso seria função do governo ampará-las, atendendo às necessidades de desenvolvimento do país. “Dar lucros atravez de privilegios é que não é função do governo”<sup>487</sup> (ACI, p.82-3).

Antonio Carlos e Oliveira Vianna votaram com Oswaldo Aranha, mesmo com Mello Franco declarando “...que está em jogo a segurança nacional” (ACI, p.82).

Estando claros os votos a respeito do tema, e portanto a vitória da desconstitucionalização do assunto, o debate assumiu nova direção. Mangabeira afirmou que o texto precisaria dizer expressamente que à lei ordinária competiria determinar se essa navegação teria de ser nacional. Ao Aranha propor redação que não incluía expressamente essa possibilidade, travou-se o seguinte diálogo

*O sr. João Mangabeira* faz uma ponderação: se na declaração de direito, feita pela Constituição, se fixar a liberdade de commercio, será preciso uma autorização, tambem constitucional, que faculte ao Congresso restringir essa liberdade quanto á cabotagem.

*O sr. Oswaldo Aranha* explica que ha manifesta confusão. O que deseja não é debater desde já o principio de ser preferivel o monopolio da navegação de cabotagem ou a sua liberdade. O que quer é entregar aos poderes federaes futuros o conhecimento de um assumpto que não pode ser pre-estabelecido, como o foi pela Constituição de 1891, por que isso que é necessario attender ás circunstancias de tempo, do commercio nacional e internacional, a conveniencias geraes e particulares.

*O sr. Carlos Maximiliano* pondera que as restricções na liberdade do commercio só podem ser feitas pela Constituição.

*O sr. Oswaldo Aranha* diz que haverá um artigo estabelecendo que poderão ser nacionalizados certos serviços publicos.

*O sr. João Mangabeira* propõe que na competencia do legislativo se estipule: 'legislar sobre a navegação, podendo nacionalizal-a ou não, de accordo com os

---

485 José Américo era, devemos lembrar, ministro da Viação e Obras Públicas, lidando diretamente com temas como transporte e comunicação.

486 Medidas assim já haviam sido criadas no ordenamento jurídico brasileiro. O Dec. nº 16.983/1925 o estabelecia, ainda que com exceções, em seu art. 70, o que foi repetido pelo Dec. nº 20.914/1932, no art. 9º.

487 Antonio Carlos complementou, afirmando que o governo deveria subvencionar essas linhas “...e, por maiores que sejam essas subvenções, nunca attingirão aos prejuizos do Lloyd” (ACI-AC, p.83). O Lloyd era tradicional companhia de navegação no país.

interesses publicos'

Havia a preocupação na Comissão, portanto, em que a Constituição não viesse a frustrar medidas que pudessem ser tomadas no futuro, procurando-se dispor expressamente que elas poderiam ser feitas. Dessa forma, transferiu-se à legislação ordinária a decisão sobre a nacionalização da navegação de cabotagem (ACI, p.84).

Não é de todo fácil entender o que moveu a maioria da Comissão nesse debate. Os principais argumentos usados pelos vencedores foram: a) que a situação de então era danosa, gerando muitos prejuízos à economia nacional, prejudicando-se o seu desenvolvimento; b) que não haveria navegação nacional competitiva de qualquer forma; c) que o tema deveria ser regulado conforme as contingências, não devendo portanto constar da Constituição, por demais rígida para tal. Este argumento, inclusive, pode ser visto como uma decorrência da atuação estatal na economia, a qual exigia respostas rápidas às condições econômicas sempre cambiantes. Mesmo comissários com visões diferentes acerca do papel do Estado na economia, como Prudente de Moraes Filho e João Mangabeira, votaram com a maioria.

Por outro lado, a navegação de cabotagem era tema tradicionalmente ligado à defesa do país – a tal ponto que mesmo a Constituição de 1891 a reservara aos nacionais -, além de destoar do resto das decisões tomadas pela Comissão. De modo geral, se houvesse algum problema na organização material do país, ela não hesitava em conceder plenos poderes à União para que ela pudesse lidar com a questão, inclusive no que era referente à infraestrutura. Lembremo-nos, por exemplo, das comunicações e dos transportes em geral<sup>488</sup>. Além disso, a possibilidade de desnacionalização dessa navegação por lei ordinária abria a porta para que a consolidação da indústria naval nacional fosse repetidamente protelada, uma vez que assim poder-se-ia nunca enfrentar a questão. A obrigatoriedade de nacionalização dessa forma de transporte, ainda que pudesse trazer limitações num primeiro momento, forçaria as autoridades a lidarem com o problema e a resolvê-lo.

Talvez as frustrações com a experiência tenham sido o determinante para a adoção da nova medida: se a anterior não funcionara, seria hora de mudar, na esperança de atingirem-se melhores resultados.

---

488 Não por menos, em sua exposição de motivos, Themistocles Cavalcanti afirmou que “Já não se discute o aspecto economico do problema, mas o seu caracter doutrinario, que representa uma brusca negação de toda a orientação do ante-projecto no sentido da nacionalização dos serviços publicos.

[...]

Nada absolutamente justifica a derogação do principio da Constituição de 1891, antes tudo justificaria a sua ampliação, como consequencia logica das directrizes traçadas pelo ante-projecto em questões semelhantes” (1933, p.152-3).

A Comissão, portanto, mesmo antes do capítulo sobre ordem econômica discutia temas de grande repercussão na matéria, controle de empréstimos externos e navegação de cabotagem, o que demonstra a extensão de sua preocupação com a economia nacional.

### 6.3.2 Ordem Econômica e Direito Civil

Trataremos agora das disposições relativas à parte da Constituição sobre a ordem econômica. Essa matéria foi relatada por Oswaldo Aranha, ministro da Fazenda, o qual inspirou-se fortemente na Constituição de Weimar, como teremos oportunidade de conferir.

Sua primeira proposta, aprovada sem discussão, dispunha: “A ordem economica deve ser organizada conforme os principios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo a garantir a todos uma existencia digna do homem. Dentro desses limites, é assegurada a liberdade economica do individuo”. Esse texto era tradução de dispositivo de Weimar a respeito do tema<sup>489</sup> e o ponto de partida da ordem econômica, razão pela qual deve ser levado em consideração ao longo de toda sua discussão.

Em seguida, o comissário sugeriu o seguinte texto

Art. 2.º É garantido o direito de propriedade, com o conteúdo e os limites que a lei civil determinar<sup>490</sup>.

§1.º A propriedade tem, antes de tudo, uma função social e seu uso não poderá ser exercido contra o interesse colectivo<sup>491</sup>.

§2.º Poderá ser objecto de expropriação, por necessidade publica ou interesse social, mediante previa e integral indemnização, a propriedade de toda a classe de bens<sup>492</sup> (ACI-OA, p.707-8).

Aranha também sugeriu outro possível parágrafo: “O pagamento da indemnização será realizado em dinheiro. Por lei especial, aprovada por maioria absoluta de votos, poderá ser estabelecida outra forma de pagamento” (ACI-OA, p.708).

489 Art. 151 (1): “Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen zu sichern”.

490 Tradução da CW, art. 153 (1): “Das Eigentum wird von der Verfassung gewährleistet. Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen”.

491 Em grande parte tradução da CW, art. 153 (3): “Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste”. Deve-se destacar que Oswaldo Aranha optou por modificar o célebre “a propriedade obriga”, substituindo a expressão por outra mais atenuada. Talvez por cálculo político, para chocar menos o público, facilitando a aprovação do dispositivo, quer na Comissão, quer na Constituinte.

492 Adaptado do rol de direitos fundamentais da Constituição de 1891: “§17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia.

a) A [sic] minas pertencem ao proprietario do sólo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas.

b) As minas e jazidas mineraes necessarias á segurança e defesa nacionaes e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros” (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926).

As sugestões iniciaram grande debate, pois Castro Nunes desejava alterar algumas delas. O jurista sugeriu que a propriedade tivesse o conteúdo não que a lei civil determinasse, mas a lei em geral, como as de direito administrativo, para que o legislador pudesse determinar o conteúdo e o limite do direito de propriedade. Criticou a exigência de prévia indenização, que estaria muito bem em Constituição individualista em que se quisesse manter o império do direito romano na conceituação de propriedade. Essa exigência constante da Constituição de 1891 “...coarctava e limitava demasiado o exercício do poder de polícia, que é preciso deixar reconhecido e cuja amplitude vem se desenvolvendo no Estado moderno.”

A nova Constituição, para Castro Nunes, seria de fundo socialista. No direito dos EUA o poder de polícia teria tido amplitude muito maior, um desenvolvimento mais útil à sociedade, enquanto aqui ele sempre teria encontrado dificuldades oriundas da conceituação exagerada do direito de propriedade e da necessidade de prévia indenização. Dessa forma, a seu ver, o art. 591 do Código Civil<sup>493</sup> era difícilimo de conciliar com a Constituição, pois dispunha sobre o uso de propriedade mediante indenização posterior nos casos de estado de sítio ou de guerra, “De modo que foi preciso torturar a Constituição pela necessidade da aplicação do poder de polícia e dar entrada no Código Civil a um preceito manifestamente inconstitucional” (ACI-CN, p.708-10).

Castro Nunes aspirava a possibilidades de indenização além de dinheiro. Por exemplo, na expropriação de quedas d'água ou exploração de minas de utilidade geral, o Governo deveria poder organizar sociedade anônima, dando participação nos lucros por meio de ações, ao dono da superfície ou do sub-solo expropriado. O comissário, de modo geral, defendia relativizações da propriedade frente ao poder de polícia, ponderando “... que o poder de polícia é necessário à normalidade da vida quotidiana administrativa, que elle intervem em todos os assumptos, até na esphera economica”. Citou o caso da Grande Guerra, quando foi criado o Comissariado da Alimentação, o qual dispunha sobre redução do estoque, da distribuição de gêneros de consumo, da limitação de exportação e outros temas. Após o fim da guerra, levava-se a questão ao Supremo Tribunal Federal, o qual então se pronunciou pela necessidade de retorno ao que seria a normalidade administrativa (ACI-CN, p.708-10).

Apesar da extensa argumentação do colega, os demais comissários mostraram-se

---

493 “Art. 591. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina (Constituição Federal, art. 80), poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, garantido ao proprietário o direito à indenização posterior.

Parágrafo único. Nos demais casos o proprietário será previamente indenizado, e, se recusar a indenização, consignar-se-lhe-á judicialmente o valor”

reticentes, exigindo a prévia indenização, temendo abusos por parte do governo no futuro. Dessa forma, aprovou-se o *caput* do artigo com a supressão do termo “civil”<sup>494</sup>, o parágrafo primeiro integralmente e o segundo substituindo-se a expressão “prévia e integral indenização” por “prévia e justa compensação” (ACI, p.708-10).

O artigo seguinte do projeto de Oswaldo Aranha dispunha sobre riquezas do subsolo e de quedas d'água. Como já vimos isso, prosseguimos rumo ao seguinte, relativo à propriedade do solo. Seu *caput* era

Art. 4.º Aquelle que por cinco annos, sem interrupção, nem opposição, ou reconhecimento do dominio alheio, possui um trecho de terra e a torna productiva pelo trabalho, adquire por isto mesmo a plena propriedade do sólo, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença” (ACI-OA, p.716).

A proposta gerou debates. Aranha justificou que primeiro pensara no prazo de dez anos, mas que acabou optando pela metade ao considerar uma das maiores necessidades do país a regularização da propriedade. Durante a discussão, realçou que seu objetivo havia sido o de garantir a propriedade no país, uma vez que as tentativas realizadas até então para sua normalização não haviam tido êxito. Mesmo grandes capitalistas do país tinham problemas com a regularização de suas propriedades, solicitando algum tipo de solução a respeito (ACI-OA, p.716-7).

A medida é de grande interesse por escancarar a incerteza reinante à época – e anteriormente a ela – sobre propriedade fundiária no país: o Brasil vinha sendo ocupado ao longo dos séculos sem muitas certezas quanto a títulos de propriedade do solo. Isso inclusive durante a Primeira República, quando eram fortes o liberalismo e o apego ao conceito mais individual de liberdade do século XIX; o Brasil tinha no plano normativo uma Constituição liberal que transferira as riquezas do subsolo do Estado para os proprietários do solo e um Código Civil protetor da propriedade, mas na prática não se tinha certezas quanto a quem era proprietário do solo – qual particular ou qual ente público.

Esse estado de coisas produzia problemas, e muitos: por um lado, facilitava conflitos sobre propriedade da terra, sempre fatores de risco e podendo reclamar inclusive vidas humanas; por outro, travava o desenvolvimento da economia, eis que a titularidade das terras era não raro questionável. Assim como uma propriedade feudal composta, ligada a vários

---

494 A sugestão inicial de Aranha não deixa de ser mais uma demonstração do quadro mental daqueles que viveram ao longo da Primeira República: ao tratar de relativizações à propriedade, o comissário logo as associou ao direito civil – mesmo quando seu texto-base, a Constituição de Weimar, dispusesse de modo genérico sobre leis (“Gesetzen”).

senhores e domínios, travava o desenvolvimento da economia capitalista, sendo demandado o surgimento de códigos que libertassem a propriedade de todas essas camadas, a incerteza quanto a títulos de terra, mesmo sob a égide de um código liberal, podia gerar problemas aos negócios. Esse era o Brasil de então, sobretudo em seu interior. Se o Governo Provisório e a Comissão do Itamaraty tomaram para si o projeto de reformular o país, alterando-o completamente, era mais do que natural que esse problema básico da economia nacional fosse em algum momento enfrentado.

É claro que, a despeito das declarações de Aranha de que o que almejava era principalmente a regularização da propriedade, seu intuito em grande parte era conceder terras a pequenos posseiros que as houvessem trabalhado e valorizado. A medida por ele proposta, afinal, aproveitava apenas aos pequenos detentores fundiários, não contribuindo para a regularização de quem ocupasse terras maiores.

Castro Nunes foi o principal opositor à sugestão de Aranha. Afirmava considerá-la útil, mas demandava primeiro o prazo tradicional, de 10 a 20 anos, vindo depois a aceitar o dobro do proposto por Aranha. Achava que o artigo daria lugar a muitas surpresas no interior do país, onde existiriam propriedades tão grandes que chegar até suas sedes exigiria extensas viagens. Temia, também, que essa diminuição do prazo virasse regra geral. Nunes dizia reconhecer a necessidade de atender à evolução, ao que chamava de “sopro socialista”, mas não podia concordar com esse tipo de usucapião quinquenal, além de argumentar que a medida só aproveitaria a pequenos cultivadores (ACI-CN, p.716-8).

Aranha replicou que essa ideia de *princípio socialista* seria um pouco fruto de imaginação<sup>495</sup>. Em relação à objeção de que a medida poderia virar regra geral, respondeu que

[O sr. Oswaldo Aranha:] [...] não ha razão para isso, por que, com o decurso do tempo, deverá ser mudado o dispositivo. Normalizada a propriedade, teremos que voltar à legislação civil.

O sr. Castro Nunes - “Mas se ficar na Constituição...”

O sr. Oswaldo Aranha pensa, as constituições deverão ser reformadas; mesmo porque não ha constituição eterna. Em regra ellas deviam ser revistas de quatro em quatro annos (ACI, p.716-7).

João Mangabeira foi grande entusiasta da medida em debate, por entender que visava a dois fins de excepcional importância para a vida rural do país: tornar certa a propriedade e

---

495 “O sr. Oswaldo Aranha pede licença para dizer que essa questão de principio socialista é um pouco de imaginação nossa. Nós é que creamos essas denominações de socialismo, individualismo, consequentes ao espirito de definir as coisas e subdividil-as. O pensamento humano é uma só coisa; e suas etapas não podem ser registradas com essa nitidez.

Tem-se a visão, em um dado momento, e dá-se-lhes nome – individualismo, socialismo” (ACI-OA, p.716).

garantir o pequeno proprietário, o qual estaria desamparado contra os potentados. O comissário aludiu à sua experiência no interior do Bahia, a qual lhe permitira acompanhar conflitos agrários até com mortes. Entendia que esse dispositivo, na prática, teria aplicação sobretudo no interior do país, não a tendo nas capitais e em suas redondezas (ACI-JM, p.717-8).

Afranio de Mello Franco mostrou-se mais cético. Votou a favor da medida, com o prazo de dez anos, mas tinha dúvidas a respeito de sua eficácia, dado o fracasso de outras tentativas no mesmo sentido, como o Registro Torrens<sup>496</sup> (ACI-AMF, p.718-9). Mello Franco também destacou a conveniência de aplicar o princípio constitucional também às terras devolutas. Castro Nunes questionou se eles se aplicariam ao patrimônio da União, ao que Oswaldo Aranha assentiu. O texto não é claro, mas parece que a proposta de Aranha teria sido aprovada (ACI, p.719-20).

O dispositivo seguinte era parágrafo do artigo anterior, dispondo que “A plantação, o edifício e todo producto do trabalho incorporado ao sólo, si tiverem, pelo menos, metade do valor deste, serão legalmente considerados o principal, cabendo ao proprietario do sólo apenas a justa indemnização do seu valor”. Aranha declarou que invertera o antigo princípio, passando o trabalho a ser agora o principal.

Castro Nunes objetou afirmando que o princípio estaria no Código Civil, ao que Mangabeira atalhou que “no Codigo Civil elle pode amanhã ser alterado, ao passo que, figurando na Constituição, não o será mais”. Aranha disse que teria disposto um terço do valor, por entender que o trabalho seria efetivamente o principal e a terra, o acessório, mas, “...não convindo implantar essa novidade no paiz, senão com o senso da medida e da prudencia, estabeleceu a metade”. O comissário também advertiu que o Código de 1916 concederia uma opção, enquanto pelo dispositivo sugerido a medida tornar-se-ia obrigatória (ACI, p.720).

A discussão havida não é de todo clara. A despeito de declaração de Castro Nunes, não havia, a rigor, princípio semelhante no Código Civil; relacionado ao tema, encontra-se apenas o art. 547<sup>497</sup>, o qual julgava o solo o principal. O que pode ter ocorrido é que o

496 “O sr. *Presidente* acha, que esse instituto civil teria dado remedio a alguns casos de incerteza. Em resumo, o que quer dizer é que na legislação brasileira, destes ultimos 40 annos, existem principios que, si não solucionam, definitivamente, pelo menos melhoram as condições da propriedade privada, assegurando essa propriedade contra as incertezas de dominio. De modo que, a seu vêr, esse dispositivo constitucional, por si só, não dará remedio definitivo ao caso, como suppõe o sr. João Mangabeira. Aceita, entretanto, o principio, respeitado o prazo proposto pelo sr. Castro Nunes” (ACI-AMF, p.719).

497 CC 1916, “Art. 547 Aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções, mas tem direito à indenização. Não o terá, porém, se procedeu

comissário, dentro da discussão frequentemente havida nas reuniões acerca do que seria ou não matéria constitucional, tenha afirmado que isso seria matéria do Código Civil, o que não teria sido bem transcrito pelo redator da ata. Talvez por isso, Mangabeira frisasse a necessidade de inserir a previsão no âmbito constitucional – o “locus” dela importava, não sendo o plano infraconstitucional (onde estava o Código Civil de 1916) campo suficientemente seguro. Reforçaria essa hipótese o fato de Aranha ter declarado que se trataria de novidade no país. Qual “opção” haveria no Código, isso não restou claro.

Esse foi todo o debate havido acerca do tema. A proposta resultou aprovada (ACI, p.720).

Sem debates, aprovou-se parágrafo que dispunha que somente pessoas jurídicas de direito público interno poderiam dar aforamento, proibindo-se as enfiteuses particulares (ACI, p.720). Mangabeira posteriormente criticou o aforamento, como peça do mundo antigo e base do regime feudal, colidente com o interesse coletivo e com a função social da propriedade. Quanto aos aforamentos públicos, o comissário baiano subitamente mudou de posição, entendendo que não constituiriam problema, sendo um pagamento à sociedade pelo gozo de bem que o aforado não havia criado (MANGABEIRA, 1934, p.226-7).

Esse tipo de visão é particularmente conveniente às convicções políticas do jurista, mas deixa revelar algo mais. Denota como ao longo dos séculos poderes intermediários entre o indivíduo e a comunidade política passaram a ser vistos de forma cada vez mais negativa, o que se refletiu também no regime de propriedade: propriedades intermediárias – as quais constituíam forma de poderes intermediários, uma vez que os proprietários intermediários tinham suas prerrogativas – passaram a ser vistas com desconfiança, devendo ser eliminadas. Isso não só porque eram danosas ao desenvolvimento do comércio, mas também porque representavam uma limitação da liberdade individual por particulares mais empreendedores e economicamente produtivos.

Isso era diferente em relação à comunidade política, quer à esfera pública de forma mais ampla, quer ao Estado enquanto entidade política de forma mais específica, uma vez que a vida em sociedade pressupõe tanto a própria sociedade quanto formas de gestão dessa sociedade. Dessa forma, indivíduos poderiam sofrer limitações frente a toda a comunidade, o que se refletia no regime de propriedade, sofrendo esta influxos e relativizações frente à forma política de gestão da sociedade, variando sua extensão com as circunstâncias políticas. Mas

---

de má-fé, caso em que poderá ser constringido a repor as coisas no estado anterior e a pagar os prejuízos.”

deve-se destacar que mesmo no auge do liberalismo do XIX a propriedade sofria relativizações frente à comunidade política, existindo desapropriações, limitações à liberdade testamentária<sup>498</sup>, proibição de certos negócios jurídicos<sup>499</sup>, tudo com base em leis civis.

Outro parágrafo relativo à propriedade proposto por Oswaldo Aranha dispunha que os aforamentos poderiam ser resgatados a qualquer tempo, se pago o preço de trinta anuidades ao foreiro, não se aplicando o disposto a terrenos de marinha, reservados e respectivos acrescidos (ACI-OA, p.720).

Castro Nunes lembrou que aquele dispositivo existia no Código Civil<sup>500</sup>, mas que não fora posto em prática por haver chegado-se à conclusão de que as 30 anuidades seriam contadas da data de promulgação do Código, o que ocorrera havia menos de 30 anos<sup>501</sup>. O comissário complementou que, constando aquele princípio da Constituição, por outro lado, o prazo passaria a correr novamente. Mangabeira, em sentido diverso, entendia que os aforamentos poderiam ser resgatados no dia seguinte ao da promulgação da Constituição (ACI, p.720).

As discussões a respeito do início do prazo não continuaram, tendo o artigo sido aprovado com emenda de Cavalcanti, que propusera a substituição da discriminação dos bens públicos por “terrenos de domínio público” (ACI, p.720-1).

O parágrafo seguinte previa, similarmente, que mediante o preço de 30 anuidades o arrendatário poderia adquirir o domínio integral do imóvel arrendado, valendo a disposição apenas aos arrendamentos<sup>502</sup> celebrados após a vigência da Constituição e na hipótese de

---

498 Como, em muitos países, a existência de herdeiros necessários, com direito a uma quantidade mínima do patrimônio do falecido, de modo que o indivíduo não podia dispor de seus bens plenamente por testamento.

499 Como os relacionados à moral e aos bons costumes, muitas vezes ligados ao conceito de “dívida natural”, de modo que, por exemplo, não podia reclamar-se judicialmente contratos resultantes de jogos de azar ou em que uma das partes obrigasse-se a prestar favores sexuais, sequer podendo-se exigir indenização pecuniária face ao descumprimento da avença.

500 CC 1916, “Art. 693. Todos os aforamentos, salvo acordo entre as partes, são resgatáveis 30 (trinta) anos depois de constituídos, mediante pagamento de 20 (vinte) pensões anuais pelo foreiro, que não poderá no seu contrato renunciar o direito ao resgate, nem contrariar as disposições imperativas deste capítulo”.

501 O artigo demonstra a força do pensamento liberal naquele período: o aforamento poderia existir havia mais de século, mas mesmo assim a possibilidade de seu resgate, independentemente da concordância do senhorio, só poderia se dar se decorridos mais 30 anos.

502 “Juridicamente, expressa o contrato pelo qual uma pessoa, senhora de um prédio, transpassa e assegura a outrem, mediante contribuição fixa e prazo certo, o uso e gozo do mesmo.

O arrendamento tem, assim, feição semelhante ao contrato de *locação*.

[...] No entanto, o *arrendamento* se firmou mais especialmente para designar a *locação* da propriedade imobiliária rústica ou dos prédios não urbanos, reservando-se *locação*, propriamente, para o contrato de aluguel das casas ou prédios urbanos e o de bens móveis.

Nesse sentido mesmo, determina a lei civil que, quando a *enfiteuse* traz prazo limitado, é *arrendamento*”. (SILVA, 2009, p.139)

O CC 1916 em seu art. 679 considerava arrendamento contrato de enfiteuse por tempo limitado.

inexistência de cláusula impeditiva de aquisição (ACI-OA, p.721).

Coerente aos seus demais posicionamentos, Castro Nunes mostrou-se resistente ao que denominou “limitação ao direito de locação”, a qual constituiria “ameça terrível ao proprietário”. Entendia que o dispositivo aplicava-se tanto às locações urbanas quanto às rurais, os arrendamentos, pois a disposição para ambos os casos seria “locatário”. Argumentava que muitos aluguéis não correspondiam ao valor do imóvel, sendo de montante muito inferior, razão pela qual alguém poderia se ver privado de seu bem por um preço baixo.

Mangabeira, por outro lado, entendia que o dispositivo não se aplicaria a prédios<sup>503</sup> urbanos, pois o arrendatário e o locatário não se confundiriam. Entendia que

É preciso encarar o problema no terreno economico e social, considerando o arrendatario o verdadeiro factor da producção e da riqueza publica e achando por isso justo que aquelle, que durante trinta annos, trabalha um sitio, chacara, fazenda, o que fôr possa, de momento, adquirir a propriedade, que faz produzir, enquanto que o dono, por commoidade ou por incompetencia, não a quis desenvolver. E aquelle não a adquire de graça, adquire-a dando trinta vezes aquillo, que paga como renda (ACI-JM, p.721)

Ao fim, a Comissão decidiu aprovar o parágrafo, acrescentando-se “contratual” junto ao termo “cláusula” (ACI, p.722).

Aprovou-se ainda parágrafo que dispunha que o proprietário das terras seria obrigado a explorá-las, podendo senão ser expropriado<sup>504</sup> (ACI, p.722), bem como outro dispondo que os posseiros brasileiros de então de terras devolutas, se as explorassem e nelas tivessem benfeitorias, tornar-se-iam seus proprietários. Aranha justificou a proposta afirmando que “Essas propriedades nas mãos da União prestam-se a explorações de toda natureza. De resto, não ha Estado rico com povo pobre; não ha Estado proprietario com gente miseravel. O Estado é proprietario através das propriedades de seus habitantes” (ACI-OA, p.722). Castro Nunes chegou a sugerir que os prazos para usucapião de terras devolutas fossem definidos pelos legisladores estaduais, até o limite de cinco anos, mas sua medida foi rejeitada. Por fim, aprovou-se a proposta de Oswaldo Aranha. Dessa forma, foi encerrado o debate do artigo do projeto de Oswaldo Aranha acerca da propriedade.

Como pode-se ver, ele lidava profundamente com a propriedade no Brasil, relacionando-se a diversas disposições do Código Civil, muitas vezes derogando-as, e a muitos conceitos de direito civil, o que fica evidente pela aparição de vários termos técnicos

---

503 “Prédio” na legislação civil tem o sentido de “propriedade”, podendo referir-se tanto a terrenos quanto a qualquer tipo de construção, inclusive as correntemente denominadas de “casa”.

504 Agenor de Roure votou “...a favor, certo que o Governo nunca poderá expropriar por não ter dinheiro para isso” (ACI-AdR, p.722).

do campo<sup>505</sup>.

Dessa forma, a Comissão proveu para a derrogação de partes importantes do Código Civil então vigente relativas à propriedade fundiária: alterando prazos e condições da usucapião; vedando a constituição de novos aforamentos privados; criando forma de extinção de aforamentos privados; criando forma de extinção de arrendamentos; redefinindo a liberdade no uso da propriedade, obrigando seu proprietário a explorá-la. A Constituição adentrava incisivamente no terreno da legislação civil.

Deve-se notar que boa parte do esforço da Comissão é, no fundo, concretizar o projeto liberal de unificação da propriedade, o qual não resultara concluso ao longo da Primeira República, muito menos durante o Império, apesar de certa base liberal deste. *A modernização “social” é feita concomitantemente à conclusão da modernização “liberal”.*

Assim, aprovaram-se disposições acerca da regularização da propriedade, libertando-a de incertezas e definindo seu domínio; procurou-se de alguma forma extinguir o aforamento, instituto de espírito oposto ao da propriedade liberal; dependendo do ponto de vista que se adota, pode-se listar também o parágrafo relativo à extinção de arrendamentos<sup>506</sup>. Assim, enfrentando situações tanto de fato quanto de direito, a Comissão empreendeu esforços para a concretização do projeto do Código Civil de 1916, ainda que derogando-o por vezes.

Similarmente, e fortemente correlacionado, boa parte da atuação do colegiado também é dirigida a exploração econômica e ao desenvolvimento do comércio no país, através da regularização de parte da propriedade; de sua unificação via progressiva extinção de aforamentos e de arrendamentos; valorização do trabalho empreendido em geral, tornando-o mais decisivo do que a propriedade do solo, podendo constituir-se em fator de aquisição de terras; obrigação de exploração do solo, podendo seu descumprimento gerar desapropriação.

Dessa forma, muito do que a Comissão fazia, no fim, era tentar aplicar a

---

505 Como “enfiteuse”, “arrendamento” e outros. Tudo isso realça o quanto a discussão subitamente aprofundou-se no Direito Civil.

506 A propriedade una liberal é um conceito, razão pela qual surgem margens para a discussão sobre o que seria conforme a ela, havendo indefinições. Dependendo de como interpreta-se “unidade” e “livre uso da propriedade”, pode-se chegar a conclusões distintas: se se inclui o desdobramento do domínio de modo tal que, por anos, mesmo décadas, seu uso seja feito exclusivamente por terceiro, remunerado por contraprestação, não se fere a ideia – que no fundo é um conceito, devemos sublinhar – de propriedade una; se se compreende que esse uso extrapola o que seria aceitável ao conceito de unidade de domínio, fere-se a ideia. Ambas as visões, portanto, são defensáveis quanto ao arrendamento, razão pela qual há margem para discussão. O que é muito difícil é justificar o uso feudal do aforamento como possível diante do conceito liberal de unidade da propriedade.

Deve-se destacar, todavia, que, na Europa continental das revoluções liberais, prevaleceu a necessidade de ausência de amarras significativas à propriedade, sendo extintos outros direitos incidentais sobre os bens.

liberalização da propriedade, tornando-a apta para o comércio e tornando-a em fator de prosperidade nacional. Boa demonstração disso seria a inexistência de grandes discussões – tirante as causadas por Castro Nunes – sobre o tema sensível que era a propriedade. Havia relativo consenso na Comissão, de modo que mesmo membros mais cautelosos quanto a grandes mudanças sociais como Agenor de Roure e Mello Franco endossaram muitas das propostas.

Isso, evidentemente, não era tudo. Havia preocupações sociais de fundo, como demonstram as diferentes disposições sobre valorização do trabalho sobre o solo, podendo o responsável pelo trabalho forçar a aquisição deste, ou mesmo usucapi-lo. Isso beneficiaria também pequenos agricultores do interior do país. Além disso, obrigava-se o proprietário a explorar as terras, cercando-se o latifúndio improdutivo e limitando-se o conceito de livre uso da propriedade.

Por último, pode-se apontar que as medidas aprovadas poderiam ter consequências na vida eleitoral brasileira. O artigo e seus parágrafos também poderiam acabar limitando indiretamente os poderes dos “coronéis”, tornando parte daqueles que viviam em suas áreas de influência, em tese, menos dependentes em relação a eles - ao menos no que fosse relativo à agricultura de subsistência.

Dessa forma, pode-se concluir que o artigo visava a reconfigurar partes importantes da propriedade no país, em parte concretizando o projeto liberal de unificação da propriedade e de desenvolvimento do comércio, em parte por preocupações sociais. Além disso, ele ajudava a alterar parte dos poderes dos “coronéis”.

O próximo artigo sugerido pelo ministro da Fazenda era de grande impacto: proibição da usura. Dispunha-se

É proibida a usura. Considera-se usura a cobrança de juros, inclusive comissões, que ultrapassem o dobro da taxa legal. A lei estabelecerá as penas deste crime. Nos contractos vigentes, o devedor não será obrigado a pagar além do dobro da taxa legal, ainda quando estipulem o contrário (ACI-OA, p.723-4).

Afirmou que não havia nenhum país que não tivesse lei relativa à usura. Sua definição seria difícil, havendo praticamente apenas uma: o dobro da taxa legal. Afirmou também que já tinha a lei pronta, tendo estudado o assunto com todo o critério. “Estava, apenas esperando que o principio ficasse consignado na Constituição” (ACI-OA, p.724).

A taxa legal era à época estabelecida pelo Código Civil<sup>507</sup>, à altura de 6% ao ano. A

---

507 “Art. 1.062. A taxa dos juros moratórios, quando não convencionada (art. 1.262), será de 6% (seis por cento) ao ano”.

“lei pronta” a que o comissário referia-se era o decreto que viria a receber o nº de 22.626<sup>508</sup>, editado pouco depois daquela sessão, que se realizara a 17 de março. A chamada Lei da Usura limitava os juros de diferentes tipos de contrato, sendo a regra geral o dobro da taxa legal, fazendo-se referência expressa ao art. 1.062 do Código Civil.

Mangabeira logo aprovou o artigo, enquanto Castro Nunes aceitava a proibição da usura, mas achando que se deveria fixar um critério “oportunista e variável”. Aranha respondeu que a taxa legal já era um critério variável, ao que Nunes treplicou afirmando que em algum momento a taxa poderia ser elevada para 10%, de modo que a definição de usura aos 20% seria alta demais. O artigo, portanto, conteria o vírus que poderia inutilizá-lo. O ministro da Fazenda atalhou, por sua vez, que “...a taxa legal depende da situação económica do país. Ela é calculada pelo custo que tem o dinheiro para o Governo. Não pôde o legislador alterar-a arbitrariamente” (ACI, p.724).

Oliveira Vianna votou apenas pela primeira parte, deixando a definição da usura para a lei ordinária, não para a Constituição. Agenor de Roure, usualmente mais liberal economicamente, surpreende ao aceitar o artigo em princípio, mas achava o dobro da taxa legal talvez um valor muito alto, “...quasi receia que se tenha de condemnar como usuraria a Prefeitura do Distrito Federal, que cobra 12%”. Mello Franco, por sua vez, foi contrário à parte final do dispositivo, por considerar que ela prejudicava direitos existentes. O artigo terminou integralmente aprovado (ACI, p.724).

O próximo artigo sugerido determinava que na execução ou na falência, desde que não fraudulenta, não se poderia reduzir à miséria o devedor. Sem grandes discussões, foi aprovado, embora Castro Nunes, a ele favorável, afirmasse que a disposição já estava contida na lei de falências<sup>509</sup> (ACI, p.724-5).

---

508 “Dispõe sobre os juros dos contratos e dá outras providências”, de 07/04/1933, subscrito por Oswaldo Aranha.

Seus *consideranda* eram: “Considerando que todas as legislações modernas adotam normas severas para regular, impedir e reprimir os excessos praticados pela usura;

Considerando que é de interesse superior da economia do país não tenha o capital remuneração exagerada impedindo o desenvolvimento das classes produtoras”.

509 Referia-se ao decreto nº 5.746, “Modifica a Lei de Fallencias”, de 09/12/1929. Prescrevia:

“Art. 45. Não se comprehenderão na fallencia:

1. Os bens inalienáveis e os que não forem obrigados por dividas, assim como os seus fructos e rendimentos, si também sujeitos á mesma clausula.
2. As pensões, ordenados ou outras quantias, a que o fallido tiver direito, a titulo de alimento, aposentadoria, reforma ou jubilação.
3. O que o fallido ganhar por seu trabalho pessoal e destinado á manutenção propria e da familia.
4. Os vestuarios do fallido e de sua familia, a mobilia o utensilios necessarios aos usos da vida.
5. Os rendimentos dos bens dos filhos menores.
6. O bem de familia”.

O artigo seguinte dispunha que “Todas as dividas, inclusive as fiscaes, prescrevem em cinco annos, quando a lei não fixar menor prazo”. Aranha declarou que sua intenção era acabar com os estados de dívida, os congelados, além de acrescentar que muitos desses artigos por eles discutidos teriam que ser transplantados para outros dispositivos da Constituição (ACI-OA, p.725).

Não nos afigura claro se relacionado às razões que levaram Oswaldo Aranha à proposta de artigo, mas meses depois o Governo Provisório estabeleceria norma que caminhava na mesma direção da proposta do ministro da Fazenda: o Decreto nº 22.828<sup>510</sup>, por Aranha subscrito, determinava o cancelamento de todas as dívidas do imposto de renda referentes a exercícios anteriores a 1931, inclusive as já em cobrança executiva, desde que não houvesse ocorrido penhora ou depósito. Provavelmente a medida visava a algum fim político imediato, não relacionado à proposta do comissário, até porque não localizamos decretos similares sobre outros tributos, mas não podemos deixar de aqui mencioná-lo.

A discussão foi limitada, tendo sido o dispositivo aprovado. Themistocles Cavalcanti comentou que a última lei de impostos sobre a renda já estabelecia o princípio<sup>511</sup>, enquanto Agenor de Roure questionou “...se continúa a impossibilidade de ser interrompida a prescrição”, ao que Aranha assentiu. Parece ter havido algum equívoco, pois a prescrição podia ser interrompida à época, de modo que aquela impossibilidade não existia nem poderia portanto continuar; esse aspecto da proposta, além disso, causaria debates na Comissão. Dessa forma, pode-se concluir a passagem é fruto de erro por parte de quem redigiu a ata, substituindo-se indevida e acidentalmente “possibilidade” por “impossibilidade” (ACI, p.725).

O dispositivo era amplo, como pode-se perceber, não sendo relativo apenas às relações entre Estado e particulares; incluía, também, vínculos entre estes, constituindo mais um avanço da Constituição Federal sobre matéria normatizada pela legislação civil. Isso

---

510 “Cancela débito do imposto de renda, referente a exercicios anteriores a 1931, e dá outras providencias”, de 14/06/1933

511 Dec. nº 19.723, “Modifica o regulamento do Imposto de Renda aprovado pelo decreto n. 5.138, de 5 de janeiro de 1927”, de 20/02/1931. Dispunha:

“Art. 5º O direito de cobrar a dívida fiscal resultante do imposto de renda prescreve em cinco annos, contados da expiração do em que se tornou exigível pela notificação do lançamento do imposto.

§ 1º Interrompe-se o curso de prescrição por qualquer intimação feita ao contribuinte pela repartição fiscal para pagar a dívida, pela concessão de prazos especiais para esse fim, pela citação pessoal do responsável feita judicialmente para se haver o pagamento ou pela apresentação em juizo de inventário ou, em concurso de credores do documento comprobatório da dívida.

§ 2º Não corre o prazo de cinco annos enquanto processo de cobrança estiver suspenso nos casos previstos no art. 127 do decreto n. 17.390, de 26 de julho de 1926”.

destoava da tradição jurídica de até então, o que gerava críticas. Respondendo a algumas delas Mangabeira assim justificou o decidido

Encerrado no campo de sua especialidade, o mestre eminente não quis subir ao cimo de onde descortinasse os largos horizontes políticos e a immensidade onde se agitam os problemas e as transformações economico-sociaes do mundo moderno. Sómente, assim, se poderia considerar estranho ao capítulo da Ordem Economica de uma Constituição, e privativo do Código Civil, um preceito geral, que, estabelecendo um lapso curto, para a prescrição de todas as dividas, inclusive as fiscaes, criava um elemento firme de garantia e segurança na estabilidade social. A materia não diria, portanto, respeito, nem privativa nem secundariamente ao Direito Civil, considerado como direito individual; mas sobretudo á sociedade um de cujos interesses superiores é a estabilidade dos patrimonios e das relações jurídicas (MANGABEIRA, 1934, p.212).

Dessa forma, para o jurista, as mudanças por que o mundo passava justificariam a inclusão por capítulo constitucional de matéria até então regulada pela legislação civil. Os novos problemas com que o mundo se deparava transformavam o assunto de interesse individual em interesse coletivo, retirando-o do campo de interesse do Código Civil, eis que era encarado a partir de sua importância para a estabilidade social.

Oswaldo Aranha apresentou mais uma proposta de artigo relativa a dívidas: “Não poderá ser penhorada ao devedor sua casa de moradia ou sua única propriedade rural, desde que o valor de qualquer dellas não exceda a trinta contos de réis”. A questão foi debatida, defendendo Góes Monteiro, Themistocles Cavalcanti, Afranio de Mello Franco e Castro Nunes que a quantia limite deveria ser fixada por lei ordinária, não por Constituição, uma vez que o tema envolveria variações demais, tanto no tempo quanto no espaço, requerendo maior elasticidade. Além disso Mello Franco e Castro Nunes achavam que a medida poderia ser contraproducente, eis que impossibilitaria o agricultor de obter crédito por meio da hipoteca de sua propriedade, ao que Mangabeira respondeu que o crédito agrícola repousaria sobre outra base. Assim, Mangabeira e Aranha resultaram vencidos, determinando-se que a redação do vencido seria feita por Castro Nunes (ACI, p.725-7).

Isso ocorreu logo na sessão seguinte, quando o juiz propôs artigo complementado por parágrafo no qual lia-se

A casa de morada do devedor e sua família, sendo de pequeno valor, e não possuindo elle outros haveres, não poderá ser penhorada, salvo nas execuções por divida fiscal, devendo a lei, entretanto, reduzir ou dispensar os impostos que recaiam sobre taes bens, no intuito de favorecer, por todos os modos, os asylos de família (ACI-CN, p.763)

Entende-se, nos termos acima, a impenhorabilidade assegurada no art. 8.º, em favor da propriedade rural, destinada a prover a substancia do devedor e de sua família (ACI-CN, p.764).

Mangabeira questionou a possibilidade de execução por dívida fiscal, o que o redator justificou com o argumento de que senão ninguém pagaria imposto. Ao final, ambas as disposições foram aprovadas (ACI, p.764).

Mangabeira arguiu a respeito da aplicação do artigo a quem não tivesse família, defendendo que sim, o que Aranha e Nunes negaram, afirmando que se visava à proteção dos interesses da família. Aranha, inclusive, afirmou que a disposição deveria ir para o capítulo da família ao que Nunes retorquiu: “...não deixa de ser de ordem economica tambem. São realmente interesses economicos, que estão sendo regulados”. Após argumento do ministro da Fazenda de que a inscrição do dispositivo naquele capítulo tornaria claro que a proteção seria só para aqueles com família, pois “A família está sob a proteção do Estado”, a proposta foi aceita (ACI, p.764).

Castro Nunes propôs também outro artigo relativo ao bem de família: “Fica mantida a instituição do bem de família, que poderá ter por objecto fazenda ou immovel rural, de accordo com o que for instituido em lei ordinaria”. Justificou a medida afirmando que

Julgou conveniente aceitar uma suggestão do sr. Themistocles Cavalcanti, no sentido de deixar à legislação ordinaria regular o assumpto. Elle já figura no Codigo Civil<sup>512</sup>, e uma lei posterior poderá definil-o de outra maneira ou concorrer com outras disposições, mas sempre de accordo com a indole do instituto (ACI-CN, p.764).

A proposta foi unanimemente aprovada (ACI, p.764).

A Comissão, portanto, empreendeu ampla reformulação da legislação sobre dívidas, adentrando em território até então ocupado pelo direito civil, dispondo acerca dos limites de juros e de execuções. Cabe destacar também que o colegiado normatizava sobre temas da ordem sócio-econômica tão complexos e conexos que por vezes havia dúvidas sobre como as disposições aprovadas deveriam ser classificadas e em que parte do texto constitucional

---

512 Constituindo todo um capítulo seu:

CAPÍTULO V - DO BEM DE FAMÍLIA

“Art. 70. É permitido aos chefes de família destinar um prédio para domicilio desta, com a cláusula de ficar isento de execução por dívidas, salvo as que provierem de impostos relativos ao mesmo prédio.

Parágrafo único. Essa isenção durará enquanto viverem os cônjuges e até que os filhos completem sua maioria.

Art. 71. Para o exercício desse direito é necessário que os instituidores no ato da instituição não tenham dívidas, cujo pagamento possa por ele ser prejudicado.

Parágrafo único. A isenção se refere a dívidas posteriores ao ato, e não às anteriores, se se verificar que a solução destas se tornou inexecutável em virtude do ato da instituição.

Art. 72. O prédio, nas condições acima ditas, não poderá ter outro destino, ou ser alienado, sem o consentimento dos interessados e dos seus representantes legais.

Art. 73. A instituição deverá constar de instrumento público inscrito no registro de imóveis e publicado na imprensa local e, na falta desta, na da Capital do Estado”.

deveriam figurar.

Aranha propôs ainda mais um artigo sobre matéria civil: “Art. 11. Será reconhecida a herança exclusivamente na linha directa ou entre conjuges. As heranças até dez contos de réis serão livres de qualquer imposto, que dahi por diante será progressivo. Os legados pagarão imposto progressivo” (ACI, p.733).

Do debate que ocorreu, é de se destacar que Oliveira Vianna e Góes Monteiro manifestaram-se a favor do artigo, mas com a fixação do limite na lei, não na Constituição. Mangabeira apoiou a medida, inclusive a fixação do limite no texto constitucional, por temer que se fixasse um limite muito alto como livre de impostos, além de declarar que num país de imigração, como o Brasil, não poderia haver herança em linha colateral. Insistindo, afirmou que “...é pela fixação do limite e prefere, caso a situação economica do Brasil se altere daqui a annos, votar uma emenda constitucional, a deixar esse limite ao arbitro [*sic*] do Estado”. Solano da Cunha, Themistocles Cavalcanti e Castro Nunes apoiaram a medida (ACI, p.733-4). Mello Franco, por sua vez, propôs a redução da vocação intermediária: “Daria a metade da vocação hereditaria actualmente instituida pelo Codigo Civil”<sup>513</sup> (ACI, p.733-4).

A discussão do tema trouxe à tona outra, sendo trazida outra proposta de alteração do que vigia até então para heranças. O próprio Aranha comunicou sugestão de Themistocles Cavalcanti referente à plena liberdade de testar, a qual seria decorrente das ideias contidas no artigo em comento. Mangabeira, com frequência favorável à constitucionalização dos assuntos, face a essa proposta de que discordava, convenientemente afirmou que atribuiria o assunto à lei ordinária; insistindo ao longo do debate, “...repete não ser esse um assumpto para ser resolvido na Constituição, e, sim em lei ordinaria”, ao passo que Castro Nunes “...julga, ao contrario, o assumpto constitucional”. Góes Monteiro foi contrário à liberdade testamentária, tanto por a Constituição estabelecer como base social a família quanto por o país ser um de imigração, de modo que o estrangeiro testaria em favor de pessoas residentes fora do Brasil (ACI, p.733-4).

Ao cabo da discussão, aprovou-se a proposta original, sem alterações e sem referências à liberdade testamentária.

Concluindo, a Comissão planejou uma profunda alteração do direito civil vigente, contribuindo para o processo de retirada de temas do Código Civil (BERCOVICI, 2016): propriedade, dívidas, sucessão, todos esses assuntos receberam influxos consideráveis da

---

513 CC 1916, “Art. 1.612. Se não houver cônjuge sobrevivente, ou ele incorrer na incapacidade do art. 1.611, serão chamados a suceder os colaterais até o sexto grau”.

Constituição planejada pela Comissão, sendo muitas vezes completamente reconfigurados, como nos casos da propriedade e das dívidas. À medida que a intervenção estatal crescia, crescia o direito público, com consequente diminuição do direito privado.

### 6.3.3 Ordem Econômica e Livre Iniciativa

Sobre a gestão de empresas, o ministro da Fazenda propôs as seguintes disposições

“Art. 9.º Só é permitida a socialização de empresas economicas, quando levada a effeito sobre o conjuncto de uma industria e resolvida por lei da Assembléa Nacional. Para esse fim, poderão as mencionadas empresas ser transferidas ao dominio publico, mediante indemnização e pagamento nos termos do §2.º do art 2.º”

§1.º “A União e os Estados, tambem por lei das respectivas Assembléas, poderão intervir na administração e coordenação das empresas economicas, quando assim o exijam os interesses da economia nacional ou estadual”<sup>514</sup>.

§2.º “As Leis, a que se refere este artigo, só terão efficacia e applicação, depois de submettidas a plebiscito nacional ou estadual, conforme o caso, e approvadas, pelo menos, por ... do eleitorado inscripto” (ACI-OA, p.727-8).

Os dois primeiros textos foram aprovados sem debates, podendo-se realçar que Oswaldo Aranha justificou a expressão “conjuncto de industrias” para evitar fraudes futuras, como ao desapropriar uma fábrica e colocá-la em condições superiores às congêneres. Mangabeira, por sua vez, lembrou que o princípio do §1º estava contido na Constituição alemã (ACI, p.727).

Já o §2º Aranha justificou por ter o intento de criar algum freio àquelas faculdades, por temer paixões, impedindo-se a imposição de leis de que o povo, no fundo, discorde. Oliveira Vianna sugeriu, em vez de plebiscito, aprovação pelo Conselho Supremo e consulta aos conselhos técnicos nacionais ou estaduais pertinentes<sup>515</sup>. Aranha concordou com a proposta, pois o que queria era um freio aos governos<sup>516</sup>, e o “Conselho Supremo é um órgão conservador”. As atas não são claras, mas parece que a disposição foi substituída pela proposta de Oliveira Vianna (ACI, p.729).

Desse modo, tanto a proposta original do parágrafo segundo quanto a aprovada

---

514 O *caput* e o primeiro parágrafo são adaptações da Constituição de Weimar, art. 156 (1): “Das Reich kann durch Gesetz, unbeschadet der Entschädigung, in sinngemäßer Anwendung der für Enteignung geltenden Bestimmungen, für die Vergesellschaftung geeignete private wirtschaftliche Unternehmungen in Gemeineigentum überführen. Es kann sich selbst, die Länder oder die Gemeinden an der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmungen und Verbände beteiligen oder sich daran in anderer Weise einen bestimmenden Einfluß sichern”.

515 “Nenhuma lei tendente à socizliação, de qualquer propriedade ou de qualquer ramo de actividade economica poderá ser votada ou posta em execução sem que préviamente seja ouvido o Supremo Conselho da Republica. Serão tambem consultados os conselhos technicos nacionaes ou estaduaes que, legalmente reconhecidos, tenham, pela sua especialização e attribuições, interesse directo na lei ou na medida” (ACI-OV, p.729).

516 “O que é preciso é um freio aos Governos. Imagine-se amanhã o sr. João Mangabeira governador da Bahia...” (ACI-OA, p.729).

revelam alguma preocupação da Comissão em tentar adaptar disposições baseadas em Constituições estrangeiras ao que seria a seu ver a realidade brasileira. Nesse caso, por julgarem que a política nacional era mais sujeita a paixões e a imposição de medidas sem base democrática, optou-se por erigir um freio às interferências estatais em empresas.

Deve-se destacar também que o aprovado destoava levemente do desenho geral do Anteprojeto, que centralizava toda a atuação econômica estatal na União, ao permitir com que estados pudessem intervir na administração e na coordenação de empresas sem a necessidade de iniciativa federal – ao contrário do que preconizava a Constituição de Weimar em seu art. 156 (1).

Deve-se considerar que a administração federal, à época, tinha pouca ramificação no território nacional, estando ausente em amplas porções do interior. Além disso, os fundos da União eram limitados, sobretudo após a Crise de 29. Tudo isso pode ter contribuído para a inclusão dos estados enquanto agentes gestores da economia – a União brasileira era por demais limitada à época para conseguir dar conta de tudo.

Por outro lado, Oswaldo Aranha era oriundo do Rio Grande do Sul, estado dos mais ricos e poderosos da Primeira República. Nele, em São Paulo e em Minas Gerais havia alguma ação governamental na área econômica, como investimentos em ferrovias. Isso também pode ter contribuído para a atribuição de poderes aos estados nessa área, uma vez que quem conhecia esses estados a fundo estava ciente desse planejamento estadual.

Continuando as discussões sobre a ordem econômica, Oswaldo Aranha elaborou uma série de artigos a respeito de direitos dos trabalhadores. O primeiro foi o 12

Art. 12. É garantida a cada indivíduo e a todas as profissões a liberdade de união, para a defesa das condições do trabalho e da vida econômica<sup>517</sup>.

§1.º Os [*sic*] organizações patronaes e operarias, bem como os contractos que concluem, serão reconhecidos nos termos das leis.

§2.º Nenhuma associação poderá ser dissolvida senão por sentença judicial (ACI-OA, p.734)

Sobre o *caput*, não há muito que se destacar, apenas que Góes Monteiro sugeriu a restrição de que valeria nas condições em que o Estado regulasse, eis que a liberdade não poderia ser absoluta. Oswaldo Aranha afirmou que “...tem muito medo dessas leis”, no que foi apoiado por Mangabeira. Por fim, chegou-se à conclusão de que as preocupações do general eram endereçadas pelo primeiro artigo da parte econômica, pois nele a liberdade econômica

---

517 Baseado em Weimar: “Artikel 159. Die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Alle Abreden und Maßnahmen, welche diese Freiheit einzuschränken oder zu behindern suchen, sind rechtswidrig”.

do indivíduo era assegurada dentro dos princípios da justiça, as necessidades da vida nacional, assegurando-se a todos uma existência digna, razão pela qual o militar contentou-se com uma referência expressa àquele artigo, o que foi aceito pela maioria (ACI, p.736-6).

Quanto ao parágrafo primeiro, Oliveira Vianna indagou Aranha se ele referia-se aos contratos coletivos, o que foi confirmado. Dessa forma, todos aprovaram a disposição (ACI, p.736).

O parágrafo, na verdade, constitucionalizava a obra do Governo Provisório. Por meio do Ministério do Trabalho – onde Oliveira Vianna atuava como consultor jurídico –, o Governo estudava as relações trabalhistas e criava decretos na área, tentando coordenar as pretensões existentes entre empregados e empregadores. Assim, o Decreto nº 19.770<sup>518</sup> regulava a sindicalização, enquanto o nº 21.761<sup>519</sup> tratava sobre convenções coletivas de trabalho. Também deve-se mencionar o Decreto de nº 24.694<sup>520</sup>, posterior ao trabalho da Comissão do Itamaraty, alterador de disposições relativas aos sindicatos. Devemos lembrar que a questão sindical não se iniciou no Governo Provisório, sendo presente já na Primeira República, muitas vezes iniciando greves<sup>521</sup>, além de mesmo fazer-se referência a sindicatos no Código Civil<sup>522</sup>, mas foi após a Revolução de 1930 que ela tomou impulso decisivo.

O debate sobre o parágrafo segundo foi longo, defendendo que Oliveira Vianna que deveriam existir regras especiais quanto a sindicatos, facultando-se seu pronto fechamento por motivo de ordem pública, mediante exercício do poder de polícia, pois “...o processo judicial é um pouco demorado”. O fluminense entendia que a medida era inconveniente, por “enfraquece[r] o poder de policia, porque, ás vezes por uma medida de ordem publica, a ultima póde ter necessidade de dissolver o syndicato”. O sindicato, por ser um tipo especial de associação, requereria, para Vianna, “um regimen especial” (ACI-OV, p.736-7).

Aranha respondeu a Vianna que pretendia, com a disposição, criar a magistratura do trabalho, o que estava sendo omitido no país até então. “Não é possível fazer leis, como se está fazendo, sem que haja um órgão pratico de execução. A magistratura do trabalho é uma necessidade para o paiz” (ACI, p.736).

---

518 “Regula a sindicalização das classes patronais e operárias e dá outras providências”, de 19/03/1931.

519 “Institue a convenção coletiva de trabalho”, de 23/08/1932.

520 “Dispõe sobre os sindicatos profissionais”, de 12/07/1934.

521 Cf. GUERRA, 2015; PIRES COSTA, 2013.

522 “Art. 20. As pessoas jurídicas têm existência distinta da dos seus membros. § 1º Não se poderão constituir, sem prévia autorização, as sociedades, as agências ou os estabelecimentos de seguros, montepio e caixas econômicas, salvo as cooperativas e os sindicatos profissionais e agrícolas, legalmente organizados. Se tiverem de funcionar no Distrito Federal, ou em mais de um Estado, ou em territórios não constituídos em Estados, a autorização será do Governo Federal; se em um só Estado, do governo deste”.

Castro Nunes, por sua vez, aceitou o dispositivo, por entender que ele não vedava o uso do poder de polícia como medida de emergência para fechar associações, só não podendo dissolvê-las, o que só seria lícito mediante sentença judicial, interpretação que Aranha acabou admitindo. Também discutiu-se sobre a possibilidade de funcionários públicos e estrangeiros sindicalizarem-se, mas o debate não foi conclusivo sobre o primeiro, pois imediatamente passou-se a debater sobre o segundo. Sobre a sindicalização de estrangeiros, lembrou-se que já havia legislação do Governo Provisório aceitando estrangeiros nos sindicatos, devendo estes ter no mínimo dois terços de seus associados e a integralidade de sua diretoria compostos por brasileiros<sup>523</sup>. Dessa forma, o parágrafo foi aprovado como inicialmente proposto (ACI, p.736-40).

Os trabalhos da Comissão alteraram-se um pouco a partir da discussão do art. 14 do projeto de Oswaldo Aranha. Castro Nunes sugeriu congregar uma série de artigos do projeto num único, o qual desmembrar-se-ia em parágrafos. Sua justificativa é um resumo do que a Comissão estava fazendo

Pareceu-lhe ter sido pensamento do relator estabelecer nesses dispositivos as bases da futura legislação do trabalho. Ficou atribuída à Assembléa Nacional a faculdade de legislar sobre o trabalho. De sorte que os preceitos, que figuram na Constituinte, sobre detalhes dessa legislação, devem ser entendidos como básicos de futura legislação do trabalho. Não serão todos os dispositivos da lei do trabalho, mas somente os pontos fundamentais, digamos, os pontos de partida dessa lei. Dahi, a sua idéa de [...] estabelecer um dispositivo tronco, em que se define, de modo geral, as directivas que obedece essa preceituação, e, em seguida, fixar em paragraphos os pontos que deverão constituir as bases da legislação (ACI-CN, p.741).

Mangabeira insistiu para que o texto não deixasse a fixação das medidas para lei, devendo elas vigerem imediatamente com a promulgação da Constituição: temia que a lei levasse 20 anos para ser aprovada ou nunca o fosse

Substituir uma garantia constitucional, que entra, desde logo, em vigor, pela hypothese de uma legislação futura, que o Congresso póde ou não votar, é o mesmo que deixar o trabalhador sem essa garantia. A mudança se lhe figura substancial porque se transforma, assim, uma garantia constitucional, que só poderá ser alterada por uma emenda constitucional, numa lei ordinaria que depende da Assembléa Nacional, numa lei que póde demorar a vir ou não vir, numa lei dependente da

---

523 Sob intenso protesto de Góes Monteiro: “O sr. Góes Monteiro dissente da syndicalização de quem não seja nacional. É um erro da lei dar aos estrangeiros o direito de pertencer a syndicatos. Nelles se encontram os agentes provocadores e infiltradores de desordem. O Governo verá, mais tarde, si o orador está ou não com a razão.

[...]

Os syndicatos deviam ser só de nacionaes. Os estrangeiros têm mentalidade differente da nossa. Elles querem, mas não podem ser donos do Brasil, porque o Brasil é dos brasileiros: só os devemos tolerar como technicos, como auxiliares do trabalho e nunca como trabalhadores nacionaes ou agentes provocadores e perturbadores da ordem” (ACI-GM, p.740).

maioria da Assembléa (ACI-JM, p.743).

Oswaldo Aranha considerava a questão uma de redação, mas Mangabeira insistiu em seu ponto de vista. Por fim, contra voto isolado de João Mangabeira, aprovou-se o corpo do artigo com a seguinte redação: “São principios fundamentaes da legislação de trabalho os seguintes, desde já estabelecidos, além de outras medidas, que forem julgadas uteis àquelle duplo objectivo” (ACI, p.743-4).

Não analisaremos todos os parágrafos criados, limitando-nos aos mais substanciais, de forma sucinta.

A Comissão, entre o substitutivo de Castro Nunes e o artigo de Oswaldo Aranha, optou pelo texto deste: “A lei assegurará, nas cidades e nos campos, um salario minimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normaes da vida de um trabalhador, chefe da familia”. O substitutivo previa contrato coletivo para a fixação do mínimo, o que Mangabeira<sup>524</sup> afirmou ser inviável no interior. Deve-se ressaltar que Aranha tinha em mente não a fixação do salário por lei, mas sua assecuração por ela. “Quer dizer, no caso de uma reclamação, abrirá inquérito, e assegurará o minimo a ser pago, de accordo com a região”. Acerca do questionamento de Mello Franco sobre se medida administrativa poderia obrigar as pessoas, Aranha declarou que o Ministério do Trabalho teria órgãos em todos os estados para fazer cumprir as medidas tomadas a respeito e que se fundassem na lei (ACI, p.744-5).

Aprovou-se, sem debate, o seguinte substitutivo de Castro Nunes: “Será assegurada ao trabalhador a necessária assistencia em caso de enfermidade e, bem assim, à gestante operária, podendo a lei instituir seguro obrigatorio contra a doença, a velhice, o desemprego e os riscos e accidentes no trabalho”. Seu redator esclareceu que incluiu a possibilidade de instituição de seguro obrigatório porque o a achava de interesse do patrão, para garanti-lo da responsabilidade das indenizações nos casos apontados (ACI, p.751-3). Deve-se destacar que o Ministério do Trabalho já atuava nesse campo ou intentava fazê-lo, como demonstram os Decretos nº 21.417<sup>525</sup>, anterior à Comissão do Itamaraty, e o nº 24.636<sup>526</sup>, posterior a ela.

---

524 Inclusive apelando para experiência que teria: *O sr. João Mangabeira* assegura que, como deputado, votaria contra essa forma de contracto colectivo, porque no interior, nos sertões do Brasil, não haveria meio de se fazer cumprir esse contracto colectivo. Já possuiu uma fazenda no sertão da Bahia, e tem experiencia para dizel-o” (ACI-JM, p.745).

525 “Regula as condições do trabalho das mulheres nos estabelecimentos industriais e comerciais”, de 17/051932.

526 “Estabelece sob novos moldes as obrigações resultantes dos accidentes do trabalho e dá outras providências”, de 10/07/1934.

A Comissão também aprovou forma incisiva de regulação ao trabalho ao determinar que estabelecimentos comerciais ficariam responsáveis pelo ensino: “Toda empresa industrial ou agrícola, fóra dos centros escolares, onde trabalhem mais de cinquenta pessoas, é obrigada a manter, pelo menos, uma escola primaria para o ensino gratuito de seus empregados, trabalhadores e seus filhos” (ACI, p.752-3).

Criou-se também a figura do fundo de reserva, assim aprovado pela Comissão

As empresas industriaes e commerciaes deverão instituir um fundo de reserva do trabalho, formado por certa percentagem dos lucros apurados annualmente e destinados a assegurar aos seus empregados os meios de substencia, nos casos de liquidação, fallencia ou cessação, por qualquer outro motivo, da fabrica, empresa ou negocio, pelo tempo em que estiverem desempregados, não excedendo de um anno (ACI, p.754).

Houve uma atenuação, eis que a proposta original determinava que o fundo de reserva deveria bastar por pelo menos um ano, enquanto Castro Nunes entendia que todos as hipóteses, inclusive a de duração, deveriam ser reguladas pelo legislador ordinário. Mello Franco, por sua vez, sugeriu o teto de um ano para a reserva, o que foi aprovado (ACI, p.754-5).

Prevaleceu substitutivo de Castro Nunes, com concordância de Oswaldo Aranha, sobre reforma agrária

Na legislação agraria será favorecida a pequena propriedade, facultado ao poder publico o direito de usar da desapropriação dos latifundios, pela forma estabelecida no art. 2.º, §2.º, si houver conveniencia publica, pela sua proximidade dos centros urbanos, ou por outro motivo, de interesse colectivo, de as parcellar em beneficio dos cultivadores ou de as explorar, em forma cooperativa (ACI-CN, p.754).

A emenda alterava a proposta original, uma vez que ela referia-se a “terras que ultrapassem o limite estabelecido pela lei, bem como os latifundios”, enquanto a substitutivo restringia-se a estes, conforme declarado por seu redator. João Mangabeira apontou que havia uma diferença fundamental, uma vez que no original estabelecia-se que a lei seria votada na primeira legislatura, enquanto “Como está no substitutivo, a Assembléa pode retardar essa votação, e póde mesmo nunca votar essa legislação agraria. Parece-lhe mais conveniente a redacção do projecto”. A resistência de Mangabeira não surtiu efeito, porém (ACI, p.754-5).

Houvera alguma ação do Governo Provisório de fomento à pequena propriedade, mas não muita: o Código dos Interventores (art. 10, e) facilitava a concessão de pequenos

lotes de terra para o desenvolvimento da pequena propriedade, dispensando para tanto a necessidade de audiência prévia de Conselho Consultivo; o Decreto nº 21.115<sup>527</sup>, por sua vez, remodelara a Fazenda Nacional de Santa Cruz, próxima ao Distrito Federal, declarando que “...é do programa do Governo Provisório a extinção progressiva dos latifúndios, protegendo a organização da pequena propriedade, mediante a transferência direta de terras de cultura, em pequenos lotes, ao trabalhador agrícola, preferencialmente ao nacional”; apesar disso tudo, não houvera medida mais incisiva. Apenas no crepúsculo do Governo Provisório surgiria o Decreto nº 24.641<sup>528</sup>, o qual concedia algum crédito para a formação e saneamento de pequenas propriedades. Deve-se destacar que todos esses diplomas foram subscritos por Oswaldo Aranha, redator da proposta original analisada pela Comissão do Itamaraty. O dispositivo aprovado pela Comissão, portanto, dispunha sobre uma área na qual o Governo não atuara muito, mas lançava as bases para uma futura ação.

Dentre os artigos voltados a direitos laborais destaca-se o referente à duração do trabalho, causador de muita controvérsia. Oswaldo Aranha e Castro Nunes propuseram as seguintes redações

A jornada do trabalho será de oito horas e nas industrias insalubres de seis. Em casos extraordinarios, poderá ser prorogado até por tres horas, vencendo o trabalhador, em cada hora, o duplo do salario normal. A prorrogação não poderá ser feita consecutivamente por mais de tres dias, e não será permittida nas industrias insalubres, nem aos menores de dezoito annos (ACI-OA, p.745).

A jornada (o dia) de trabalho, adoptada a media de oito horas, será estabelecida de accordo com a natureza do trabalho ou industria, levando-se em conta a insalubridade da zona ou a nocividade da industria ou exploração, as condições phisicas e a edade do trabalhador (ACI-CN, p.745).

Castro Nunes entendia que a duração de jornada não teria como vigorar na zona rural, onde imprevistos podiam causar a necessidade de aumento do tempo de trabalho. Além disso, entendia que o “...dispositivo é uma regulamentação, que a Constituição não comporta”. Deixava ao legislador ordinário, mais bem informado, à vista de estatísticas, determinar a duração do trabalho de acordo com a atividade e a região (ACI-CN, p.754-7).

Oswaldo Aranha, por sua vez, entendia que o excesso de trabalho seria um dos males do Brasil, sendo a labuta brutal, rude, estado o país ainda sob o regime herdado da escravidão, “...exigindo do homem o maximo do seu esforço, com sacrificio de sua saude. [...] O trabalhador não tem garantia; não tem segurança, assistencia, hygiene; não tem uma lei que o

---

527 “Transfere a Fazenda Nacional de Santa Cruz da jurisdição do Patrimônio Nacional para a do Departamento Nacional do Povoamento, e dá outras providências”, de 02/03/1932.

528 “Cria o Banco Nacional de Crédito Rural e estabelece normas para o seu funcionamento”, de 10/07/1934.

ampare”. Propunha que o país fizesse diferente, evitando inclusive as crises com que países como os Estados Unidos deparavam-se (ACI-OA, p.746, 750).

Oliveira Vianna entendia que não se deveria estabelecer limite para as zonas rurais, além de considerar “...o artigo muito detalhado para preceito constitucional”, decidindo-se afinal em votar por uma versão sintética do dispositivo (ACI-OV, p.747, 750). João Mangabeira apoiou a proposta de Aranha, argumentando que a legislação de oito horas já constava até do Tratado de Versalhes. Entendia que a Constituição comportaria a medida: “É a garantia social do operario. Ou se lhe dá, desde logo, essa garantia, ou, então, a Constituição fica no programma da de 91. A lei, tal como está no substantivo [*sic*], é o jubileu dos patrões” (ACI-JM, p.745, 747).

Afranio de Mello Franco defendeu flexibilidade no tema, deixando-se à lei sua regulação. Afirmava que a legislação do trabalho, em certos aspectos como sua duração, far-se-ia em virtude de atos internacionais, como o Tratado de Versalhes e a primeira conferência internacional do trabalho, da qual o próprio presidente participara como delegado brasileiro. Muitos países, todavia, não poriam em prática essas medidas, e assim agiriam por causa do aspecto comercial: receariam ficar em posição de desvantagem frente a outros países. Declarou-se partidário dos princípios sociais, mais por medida de prudência, entendia que se deveria deixar-lhe certa elasticidade. “A nossa legislação social deve progredir, baseada nas conquistas internacionaes, mas de forma a que a organização do trabalho não se faça num sentido que a torne praticamente inferior à de outros países concorrentes” (ACI-AMF, p.746, 748).

Solano da Cunha entendia que o artigo seria letra morta na Constituição, dada a realidade do interior do país, mas aceitava-o, como uma aspiração (ACI-CN, p.750). Góes Monteiro, por sua vez, entendia que o trabalhador rural, sobretudo o que vivia no que chamava de “feudalismo”, seria o que mais mereceria a proteção da lei. Também entendia que dificilmente seria cumprido, mas caberia aos governantes fazer com que fosse observado. Quando à extensão da disposição, afirmou que

Sabe que a Constituição deve conter dispositivos syntheticos tanto quanto possível, mas, por um paradoxo, tem se votado alli textos muito explicativos, justamente para que os sophismas não venham depois prejudicar aquillo que o legislador tem querido fazer, que a maldade dos homens procura sempre destruir (ACI-GM, p.751).

Essa colocação do general é uma das que melhor explica a dinâmica dos trabalhos da

Comissão do Itamaraty: a despeito de muitas vezes seus membros tentarem criar dispositivos enxutos, eles não raro eram ampliados a fim de se dificultar seu descumprimento. A Comissão, através de um maior detalhamento das disposições constitucionais, procurava reguardá-las de sua violação.

Por fim, decidiu-se aprovar emenda de conciliação de Oswaldo Aranha, a qual resumia a proposta anterior do comissário: “O dia de trabalho não excederá de oito horas, e, nas industrias insalubres, de seis” (ACI, p.751).

Deve-se destacar que o Governo Provisório atuava ativamente na regulação da duração do trabalho, tendo criado vários decretos a seu respeito, de acordo com a atividade exercida, como os de nº 21.364<sup>529</sup>, 21.417<sup>530</sup> e 23.316<sup>531</sup>, de modo que o artigo aprovado consolidava sua ação e lançava as bases para sua continuação. Deve-se ressaltar também a grande controvérsia que gerou, na qual foram discutidos argumentos que até hoje são levantados nesse tipo de tema, como a necessidade de adequação entre a proteção ao trabalhador e a competitividade da indústria.

Dessa forma, pode-se concluir que a Comissão atuava incisivamente em temas relacionados à liberdade de iniciativa. O colegiado limitava-a em aspectos relacionados a indústrias e trabalho, dotava o futuro governo de instrumental para atuar frente a indústrias e estabelecia as bases da legislação trabalhista. Ele não criava tudo, contudo, uma vez que o que foi por ele aprovado era já feito ou planejado pelo Governo Provisório. Além disso, significativa é a preocupação de João Mangabeira de garantir a efetividade das medidas trabalhistas, procurando cercá-las na própria Constituição, não deixando grande margem ao legislador. Temia o comissário que a Assembleia terminasse frustrando o estabelecido, quer pela simples não criação das leis pertinentes, quer pela criação de leis restritivas, menos protetivas do que o originalmente proposto pela Constituição, quer ainda pela criação de leis suficientemente protetivas e sua posterior substituição por outras restritivas por lei ordinária.

#### 6.3.4 Ordem Econômica e Aparato Estatal

A regulação da ordem econômica pelo Estado por si só acarreta impacta na sua máquina, uma vez que se fazem necessários mecanismos de fiscalização – como o Ministério do Trabalho em relação às normas trabalhistas. Mas impacta também no aparato estatal em

---

529 “Regula o horário para o trabalho industrial”, de 04/05/1932.

530 “Regula as condições do trabalho das mulheres nos estabelecimentos industriais e comerciais”, de 17/05/1932.

531 “Regula a duração do trabalho dos empregados em casas de penhores e congêneres”, de 31/03/1933.

outros aspectos, uma vez que ele passa a ser repensado como um todo. Nesse contexto, devem-se destacar medidas da ordem econômica com forte repercussão em seu funcionamento: as relacionadas a concessões e a captações de recursos.

Quanto às concessões, Oswaldo Aranha propôs artigo de grande impacto em seu funcionamento

Art. 10. Uma lei aprovada pelos votos da maioria absoluta da Assembléa nacional determinará o modo e os meios pelos quaes o Governo intervirá em todas as empresas ou concessões de serviços publicos, no sentido de limitar-lhes o lucro à justa retribuição do capital, pertencendo o excesso, em dois terços, à União, aos Estados ou Municipios. Entende-se por justa retribuição a que não exceder em 50% a taxa legal de juros (ACI-OA, p.730).

Aranha a justificou afirmando que “...todas as empresas dedicadas a serviços públicos auferem os seus lucros em virtude de concessões emanadas do poder publico, que se traduzem por privilegios e condições tendentes a eliminar toda e qualquer concorrência. Dahi a origem dos grandes lucros que, em geral, têm quase todas ellas, em toda a parte do mundo”. Citou o caso da S. Paulo Railway, beneficiada por concessão do estado determinando que todo o café de São Paulo por ela transitasse. Se o Estado colocava uma empresa numa “situação privilegiada”, não seria justo que ele não participasse desses lucros oriundos na maior parte dessa situação (ACI-OA, p.730).

João Mangabeira logo aprovou a medida, embora entendesse que bastaria qualquer lei da Assembleia para tanto, não apenas uma aprovada por maioria absoluta. Não achava, todavia, que o Estado fosse receber muito com essa limitação, pois entendia que as empresas começariam a abaixar suas tarifas por não terem interesse em que 2/3 do excesso fosse ao Tesouro; a medida, todavia, redundaria ainda assim em benefício do contribuinte, razão por que a apoiava (ACI-JM, p.730-1).

Castro Nunes, Oliveira Vianna, Themistocles Cavalcanti e Góes Monteiro votaram pelo artigo, com exceção da última sentença, preferindo que lei determinasse o limite, “uma vez que [com o seu restante] ficará bem determinada a legitimidade da intervenção do Governo” (ACI-TC, p.733), ao que Oswaldo Aranha acedeu. Solado da Cunha discordou, pois “Não lhe parece necessario o artigo da Constituição”, uma vez que nas próprias concessões os lucros já poderiam ser limitados, o que Castro Nunes apoiou em alguma medida (ACI, p.732). Por outro lado, Mangabeira levantou que com a medida a fixação do limite passaria a ser obrigatória, enquanto no momento era facultativa. Aranha, por sua vez, respondeu que sem o dispositivo o governo não teria no momento condições para intervir na regulação dos lucros,

inclusive nas concessões anteriormente realizadas.

Solano da Cunha arguiu se essa lei aprovada pela Assembleia Nacional compreenderia as concessões estaduais, o que Osvaldo Aranha confirmou. O comissário almejava uma lei que vinculasse todos os entes federativos, uma que vigorasse “em todo o território nacional. Para haver unidade todo o serviço publico deve estar subordinado à mesma regra” (ACI, p.732). O planejamento nacional do Governo Provisório, portanto, ia longe a ponto de almejar unificar todas as concessões regionais, ao menos normativamente.

A proposta terminou aprovada com as sugestões feitas pelos comissários (ACI, p.733)<sup>532</sup>. De realçar-se do dispositivo é a grande alteração que realizaria no ordenamento jurídico: tornaria obrigatória medida até então facultativa, podendo ser feita ou não em cada contrato de concessão; como essa obrigatoriedade dar-se-ia com base na determinação de uma norma que para todos os casos valesse, o que ocorria era um caso de centralização; constitucionalizaria o assunto, apesar de certas dúvidas exprimidas acerca de sua necessidade na Carta Magna; centralizaria a normatização da medida na União, a qual criaria regras também vinculantes a estados e municípios. Passava-se a ver os serviços públicos com crescente importância na vida administrativa do Estado, o que gerava pressões para uma regulação maior, mais rígida e única para o país. A característica de uma regulação nacionalmente única não era exatamente necessária para a consecução dos demais objetivos, parecendo refletir a desconfiança que a Comissão tinha dos poderes locais, preferindo que houvesse formas de vinculação federais.

Além disso, o debate acerca da necessidade da disposição na Constituição revela um questionamento permanente nos trabalhos da Constituição, o sobre o que pertenceria a esse tipo de norma, o que seria matéria constitucional. A resposta de Aranha demonstra, também, que as autoridades estatais necessitavam de algum tipo de escora constitucional para realizar regulações que afetassem mais incisivamente interesses econômicos, como já fora discutido no caso da restrição da navegação de cabotagem a nacionais. Caso contrário, normas constitucionais asseguradoras da liberdade comercial e da propriedade poderiam constituir-se em óbices a esse tipo de medida.

Dentre outros artigos, foram aprovados dois outros destinados à captação de recursos por parte do Estado, relativos ao que hoje denominamos “contribuição de melhoria”

---

532 “Art. 10.º Uma lei da Assembléa Nacional determinará o modo e os meios pelos quaes o Governo intervirá em todas as empresas ou concessões de serviços publicos, no sentido de limitar-lhes o lucro à justa retribuição do capital, pertencendo o excesso, em dois terços, à União, aos Estados ou Municipios” (ACI, 733).

A valorização decorrente de serviços publicos ou do progresso social, sem que o proprietario do immovel para isso tenha concorrido, pertence, pelo menos, em dois terços, à Fazenda Pública (ACI, p.762).

O producto das valorizações a que se refere o artigo antecedente, bem como do imposto sobre heranças e legados e dos bens que passarem a percencer ao Estado por falta de herdeiros, serão applicados exclusivamente nos serviços de instrucção primaria e assistencia social (ACI, p.762).

### Oswaldo Aranha justificou sua proposta nos seguintes termos

Acha que esse artigo não precisa de maiores esclarecimentos, como, aliás, não precisaria mesmo.

Deve apenas chamar a atenção dos collegas para a situação creada no Brasil pelos trabalhos de obras publicas de toda natureza, que trouxeram uma valorização immensa à propriedade e da qual o Estado não se beneficia. Não é possível se continue nesse regimen. De toda valorização, não resultante do trabalho do individuo, mas da iniciativa publica, deve participar o Estado. O que se verificava antigamente – e dahi o mal da velha politica – era que os Estados, os politicos e até mesmo os homens podeross, obtinham obras publicas nas suas terras e propriedades. Era o que se obsrvava na Camara; uma continua disputa, que se traduzia em projectos e emendas de toda natureza [...] para alguma região, da qual se iam beneficiar os eleitores desses deputados, ou mesmo o seu próprio patrimonio e o de sua familia. O dispositivo vem corrigir esse mal e fazer com que todas as obras sejam effectivamente orientadas pelas necessidades do paiz, e nunca pela de determinado individuo ou zona. Dahi a suggestão que submete à opinião dos demais membros da Sub-Commissão (ACI, p.760-1).

Quando da discussão do primeiro artigo, Castro Nunes aprovou-o, declarando que o princípio fora incorporado a quase todas as legislações estrangeiras. Dentro da linha geral por ele adotada, sugeriu, todavia, alteração, deixando-se à elasticidade da lei ordinária a determinação de quanto da valorização da propriedade passaria à Fazenda, além de outros detalhes. Mangabeira objetou à suggestão, entendendo que a vantagem da redação original era que com ela o artigo entrava em vigor juntamente à Constituição, enquanto no outro caso, só entraria após a votação da lei. Castro Nunes retorquiu que seria necessário criar lei de qualquer forma para que se pudesse cobrar o montante, estabelecendo-se critério de avaliação, forma de arrecadação, etc, ao que Aranha admitiu que o dispositivo não dispensava a lei, mas criava desde já o direito para a União. Ao final, foi aprovada a redação original, bem como o artigo seguinte sem grandes debates.

A proposta, todavia, não era de todo nova: o Decreto nº 21.390<sup>533</sup> já dispunha acerca da matéria, argumentando em seus *consideranda*<sup>534</sup> as novas necessidades das cidades

533 “Faculta e regule a criação, pelos Estados e Municípios, da taxa especial de benefício”, de 11/05/1932.

534 Reproduziremo-los aqui, em virtude do modo significativo pelo qual justificam o decreto:

“Considerando que o desenvolvimento das cidades modernas. implica, para que sejam dotadas do indispensavel conforto e suficientemente aparelhadas de acordo com as exigências sempre crescentes da vida coletiva, despesas que excedem as possibilidades da caixa comum ou da receita geral do Estado ou do município;

modernas, geradoras de novas despesas avultadas para o poder público. Facultava estados a cobrarem esse tipo de contribuição, e a permitirem aos municípios a fazerem o mesmo – dentro da tradição existente até então de que os municípios não tinham poderes tributários próprios, derivando os seus daquilo que os estados concediam-lhe. O diploma estabelecia medidas como fiscalização por um conselho formado pelos maiores cinco contribuintes da taxa em questão, ou por um “engenheiro fiscal” nomeado por esse colegiado. Dentre os subscritores do decreto, consta Oswaldo Aranha.

A própria criação de taxa desse tipo demonstra a atuação de um Estado interventor, uma vez que só assim ela faz sentido; os próprios termos do decreto e da justificação de Aranha na Comissão, além disso, demonstram a vinculação existente entre esses tipo de tributo e de Estado.

Concluindo, a intervenção estatal repercutiu fortemente na máquina pública, a qual passou a regular mais de perto concessões e a exigir parte do que seria um lucro excedente, bem como a criar novas formas de captação de recursos, baseadas nas próprias obras públicas realizadas pelo Estado. Assim, buscava-se muni-lo de meios financeiros para operar suas medidas de intervenção.

#### **6.4 Ordem Social**

A ordem social do Anteprojeto teve por relator também Oswaldo Aranha, uma vez que ela faria parte do capítulo da “Ordem Econômica e Social”; Oliveira Vianna também analisou o capítulo e fez-lhe sugestões, ampliando-o em alguns pontos, uma vez que eles também seriam relativos ao assunto<sup>535</sup>. O ministro da Fazenda inspirou-se fortemente na Constituição de Weimar ao redigir suas proposições.

Analisaremos nessa seção as principais discussões travadas a respeito do tema, dividindo-as de acordo com seu objeto: educação e cultura, saúde, combate às secas e família.

---

Considerando que, nesses termos, é hoje princípio corrente de administração municipal que todo serviço de caráter local, produzindo benefícios locais ou restritos a uma determinada zona, deve ser custeado por uma taxa local especial ou de benefício, paga pelos direta ou indiretamente beneficiados e cujo produto corresponda ao custo do serviço;

Considerando, porém, que o lançamento, a arrecadação e a aplicação dessa taxa especial devem ser rodeados de rigorosas garantias e cautelas, de maneira que resultem efetivamente, em benefícios correspondentes aos onus ou sacrifícios que representa”.

535 “O sr. Oswaldo Aranha, encarregado de elaborar a parte referente á Ordem Economica e Social, declara que acaba de mandal-a ao sr. Oliveira Vianna. Diz que do schema desse capitulo não constava nada sobre religião, seguro, saude publica e colonização, assumptos de grande importância, que tambem dizem com a Ordem Social e Economica” (ACI-OA, p.315).

#### 6.4.1 Educação e Cultura

Antes de mais nada, é de se informar que, ao longo das sessões, a Comissão chegou a receber manifestações sobre o tema, tanto sugestões por parte da Federação Nacional das Sociedades de Educação (ACI, p.387-8) quanto projeto com duas mil assinaturas de várias autoridades educacionais (ACI, p.493), ambas propondo um maior papel da União no tema.

Aranha propôs projeto compreensivo, regulando os mais diversos aspectos do ensino no país, centralizando-o fortemente. Entendia que, se fossem adotadas suas propostas, “ter-se-á feito, a seu ver, a mais radical e benéfica transformação que se poderia obter no ensino brasileiro” (ACI-OA, p.701).

Ao longo da Primeira República, a questão do ensino teve marchas e contramarchas. Estabelecia-se ampla liberdade aos estados nos ensinos primário, secundário e superior, havendo apenas a exigência de que fossem laicos, por força do art. 72, §6º, na declaração de direitos. À União cabia, apenas, concorrentemente criar instituições de ensino superior e secundário nos estados, animar no país os desenvolvimentos das letras, artes e ciências e prover à educação secundária no Distrito Federal; privativamente, legislar sobre ensino superior na sede federal. A legislação federal aplicava-se a todos os estabelecimentos federais, mas não aos demais, não podendo os diplomas expedidos nos estados produzir efeitos fora de seus territórios, salvo se submetessem ao regime federal (ROURE, 1979, p.177-8).

Houve na Constituinte grande discussão sobre o ensino livre, sobre a desnecessidade de fiscalização pública para a abertura de instituições privadas, decidindo-se então pela obrigatoriedade da supervisão. “Votada a constituição, vinte anos depois, fez-se, em cauda orçamentária, uma autorização ao Governo para uma reforma do ensino [...] e a *desoficialização* do ensino, rejeitada na constituinte, [...] mas feita em decreto do Executivo<sup>536</sup>, exorbitando da autorização legislativa...” (ROURE, 1977, p.191-2) tornou-se a regra, por meio do que ficou conhecido como “Reforma Rivadávia”. A experiência foi conturbada, durando apenas de 1911 a 1915, em virtude da grande contribuição que prestou para a diminuição da qualidade do ensino no país (CURY, 2009, p.731-3), sendo revista em nova reforma e instituindo-se a fiscalização federal, inclusive no ensino secundário. A alteração, devemos ressaltar, foi conduzida por Carlos Maximiliano – e por delegação legislativa<sup>537</sup>.

---

536 Dec. nº 8.659, “Approva a lei Organica do Ensino Superior e do Fundamental na Republica”, de 05/04/1911, autorizado pelo art. 3º, II da lei nº 2.356, “Fixa a despeza geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o exercicio de 1911 e dá outras providencias”, de 31/12/1910.

537 Dec. nº 11.530, “Reorganiza o ensino secundario e o superior na Republica”, de 18/03/1915, autorizado pelo

Maximiliano, numa dessas contingências da vida, ausentou-se por justamente na sessão em que o tema era discutido – tal qual Oliveira Vianna quando do debate da representação classista. Os primeiros artigos do projeto de Oswaldo Aranha foram aprovados sem grandes debates, sendo assim redigidos

Art. 1.º São livres a arte, a sciencia e o seu ensino.

§1.º Incumbe à União, aos Estados e aos Municipios dar-lhes protecção e favorecer-lhes o desenvolvimento<sup>538</sup>.

§2.º Gozam do amparo e solitudine dos poderes publicos os monumentos artisticos e historicos, bem como os monumentos e quadros naturaes.

§3.º Cabe à União impedir a emigração do patrimonio nacional<sup>539</sup>.

Art. 2.º A instrucção é ministrada em estabelecimentos publicos e particulares<sup>540</sup>.

§1.º O regimento escolar obedecerá um plano uniforme de organização nacional, elevando-se, sobre o ensino primario commum o profissional, o secundario e o superior<sup>541</sup>.

§2.º O ensino publico, em qualquer dos seus gráus, pertence concurrentemente à União e aos Estados, cabendo, porém, àquella o estabelecimento dos principios normativos da organização escolar.

§3.º É livre o estabelecimento de escolas particulares pararelles às publicas, ficando sujeitas à fiscalização da União e podendo ser por esta officializadas ou equiparadas para o effeito de concederem diplomas, quando os seus programmas e categoria do respectivo pessoal docente não forem inferiores aos dos estabelecimentos officiaes similares<sup>542</sup>.

§4.º O plano geral do regimen escolar fica sob a fiscalização suprema da União, devendo a inspecção do ensino publico e particular ser exercida por professaes privativos e tecnicamente preparados<sup>543</sup>.

§5.º São determinadas, em lei especial da União, as condições do ensino e sua

---

art. 3º, “a” da lei nº 2.924, “Fixa a Despesa Geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o axercicio [sic] de 1915”, de 05/01/1915.

538 *Caput* e §1º baseados na CW: “Artikel 142. Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei. Der Staat gewährt ihnen Schutz und nimmt an ihrer Pflege teil”.

539 §§ 2º e 3º baseados na CW: “Artikel 150. Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates.

Es ist Sache des Reichs, die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes in das Ausland zu verhüten” .

540 Baseado na CW: Artikel 143. Für die Bildung der Jugend ist durch öffentliche Anstalten zu sorgen. Bei ihrer Einrichtung wirken Reich, Länder und Gemeinden zusammen.

[...]”.

541 Baseado na CW: “Artikel 146. Das öffentliche Schulwesen ist organisch auszugestalten. Auf einer für alle gemeinsamen Grundschule baut sich das mittlere und höhere Schulwesen auf. Für diesen Aufbau ist die Mannigfaltigkeit der Lebensberufe, für die Aufnahme eines Kindes in eine bestimmte Schule sind seine Anlage und Neigung, nicht die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung oder das Religionsbekenntnis seiner Eltern maßgebend.

[...]”

542 CW: “Artikel 147. Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Privatschulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist”.

543 CW: “Artikel 144. Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates; er kann die Gemeinden daran beteiligen. Die Schulaufsicht wird durch hauptamtlich tätige, fachmännisch vorgebildete Beamte ausgeübt”.

fiscalização, bem como as equiparação e oficialização das escolas<sup>544</sup> (ACI, p.692-3).

Oswaldo Aranha destacou que seu projeto instituiria regras comuns para todo o país, sendo a nacionalização do ensino e estabelecendo um novo sistema. Cogitou mesmo da eventual criação de uma escola normal nacional onde teriam que passar todos os professores estaduais, a fim de que realmente houvesse unidade do ensino. Quanto ao art. 2º, §3º, o justificou afirmando que haveria muitas equiparações sendo feitas quando não deveriam. Mencionou o caso de religiosos estrangeiros que no Brasil lecionariam fora de suas habilitações, uma vez que assim estariam em formas de ensino que renderiam mais dinheiro. Para evitar isso, o projeto de Aranha requiriria prova necessária de competência profissional. Discutiu-se também acerca do ensino realizado por municípios, mas decidiu-se adiar o tema (ACI, p.692-3).

Aprovou-se também a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino, nos seguintes termos

Art. 3.º O ensino primario é obligatorio, podendo fazer-se no lar domestico, em escolar officiaes ou particulares.

Parapho único. É gratuito o ensino e aos pobres o material escolar, nas escolas primarias (ACI, p.693, 696).

Oswaldo Aranha questionou a Comissão sobre dever-se-ia adotar a obrigatoriedade e gratuidade do ensino, uma vez que a medida criaria ônus consideráveis aos cofres públicos, embora parecesse defendê-la. Agenor de Roure afirmou que a Comissão não poderia nem deveria deixar de estabelecer as medidas, argumentando que o tema fora discutido na Constituinte anterior, decidindo-se recusar as emendas, uma vez que entendia que cabia aos estados a iniciativa no assunto, dado que a eles e às municipalidades era concedida a competência para legislação sobre ensino no primeiro grau. Passados 42 anos, a gratuidade tornou-se um fato, enquanto a obrigatoriedade aparentemente só existiria em São Paulo; o problema continuaria de pé, uma vez que, dos 40 milhões de habitantes do recenseamento de 1920, apenas 7,5 milhões de brasileiros saberiam ler e escrever. “É uma vergonha!”. Dessa forma, sugeriu emenda propondo a obrigatoriedade do ensino na medida em que existissem escolas públicas, dando-se preferência aos filhos de pais reconhecidamente pobres (ACI, p.693-4).

Similarmente, Mangabeira apoiou a preferência aos filhos dos reconhecidamente pobres, uma vez que os outros teriam o recurso das escolas particulares. Aranha defendeu a inexistência dessa preferência, entendendo que o ensino primário obrigatório “...nivela ricos e

---

544 Inspirado na CW, art. 147 (1), acima transcrito.

pobres e faz desaparecerem as diferenças. O Poder Publico, ensinando ao rico em suas escolas, não permite que elle va para as escolas privilegiadas, e, antes, o confunde com os demais, no aprendizado conjuncto”, fundamentação que foi apoiada por Themistocles Cavalcanti. Como medida de conciliação, Aranha propôs a gratuidade do material escolar apenas ao pobres, proposta que sagrou-se vencedora (ACI, p.693-6).

Continuando sua reformulação da educação nacional, a Comissão aprovou os artigos seguintes sem grandes debates, com exceção do sétimo

Art. 4.º Para permittir, aos menos favorecidos da sorte, o accesso às escolas secundarias, profissionais e superiores, devem a União, os Estados e os Municipios estabelecer verbas em seus orçamentos de auxilio ao ensino, destinadas aos pae [sic], cujos filhos sejam reconhecidos aptos para instrucção nas referidas escolas sempre que o merecer. Manter-se-á até o fim do curso a concessão desse auxilio<sup>545</sup>.

Art. 5.º Para a admissão de um candidato em uma escola publica secundaria e superior, serão levadas em conta as suas disposições aptidões [sic], nada influido a situação economica e social ou a confissão religiosa dos paes<sup>546</sup>.

Art. 6.º Fica reconhecida e garantida a liberdade de cathedra

Paragrapho único. Os professores das escolas publicas têm os direitos e deveres dos funcionarios publicos.<sup>547</sup>

Art. 7.º Na ministração do ensino, não se pode ferir os sentimentos dos que pensam de modo diverso<sup>548</sup>

Art. 8.º Deverá constituir finalidade precipua de todas as escolas publicas e particulares o desenvolvimento da educação moral, do civismo, da educação fisica e do valor pessoal e profissional, em harmonia com o espirito de brasilidade e de concordia entre os povos<sup>549</sup>.

Art. 9.º O ensino civico, o da educação fisica e o de trabalho manual são materias obrigatorias nas escolas primarias, secundarias e profissionaes<sup>550</sup> (ACI, p.696-8).

Góes Monteiro externou preocupações quanto aos artigos quarto e sexto, afirmando que não deveriam proteger indivíduo “nocivo à collectividade”; naquele aprovou-se mudança,

545 Baseado em CW, Art. 146 (3): “Für den Zugang Minderbemittelter zu den mittleren und höheren Schulen sind durch Reich, Länder und Gemeinden öffentliche Mittel bereitzustellen, insbesondere Erziehungsbeihilfen für die Eltern von Kindern, die zur Ausbildung auf mittleren und höheren Schulen für geeignet erachtet werden, bis zur Beendigung ihrer Ausbildung.”

546 Baseado na CW, art. 146 (1): “Artikel 146. Das öffentliche Schulwesen ist organisch auszugestalten. Auf einer für alle gemeinsamen Grundschule baut sich das mittlere und höhere Schulwesen auf. Für diesen Aufbau ist die Mannigfaltigkeit der Lebensberufe, für die Aufnahme eines Kindes in eine bestimmte Schule sind seine Anlage und Neigung, nicht die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung oder das Religionsbekenntnis seiner Eltern maßgebend”.

547 Baseado na CW, art. 143 (3): “Die Lehrer an öffentlichen Schulen haben die Rechte und Pflichten der Staatsbeamten”.

548 Baseado na CW, art. 148 (2): “Beim Unterricht in öffentlichen Schulen ist Bedacht zu nehmen, daß die Empfindungen Andersdenkender nicht verletzt werden”.

549 Baseado na CW, art. 148 (1): “Artikel 148. In allen Schulen ist sittliche Bildung, staatsbürgerliche Gesinnung, persönliche und berufliche Tüchtigkeit im Geiste des deutschen Volkstums und der Völkerversöhnung zu erstreben”. Pode-se destacar como “deutsches Volkstum” tornou-se “brasilidade” no projeto de Oswaldo Aranha.

550 Baseado na CW, art. 148 (3): “Staatsbürgerkunde und Arbeitsunterricht sind Lehrfächer der Schulen. Jeder Schüler erhält bei Beendigung der Schulpflicht einen Abdruck der Verfassung”. Diferentemente da fonte de inspiração, o projeto de Aranha não dispunha sobre a entrega de exemplar da Constituição aos formandos.

enquanto neste determinou-se que nova redação cuidaria da questão. Por sugestão do general, incluiu-se o termo “educação física” nos dois últimos artigos, os quais eram baseados na Constituição de Weimar (ACI, p.696-8).

O sétimo originalmente dispunha que os professores deveriam ter o cuidado de não ferir os sentimentos de quem pensasse diversamente, o que foi, por sugestão de Mello Franco, alterado para uma fórmula mais incisiva. O presidente também ponderou se não seria conveniente determinar-se desde logo no texto constitucional a sanção, pois a proposta criava uma simples declaração, ao que Aranha afirmou que isso competia à lei. Para justificar o artigo, Aranha evocou incidente ocorrido na “Academia de S. Paulo”, aparentemente o Largo do São Francisco, no qual opiniões emitidas sobre Castilhos teriam provocado muitas descomposturas descabidas de professores e de alunos. Mangabeira também recordou o caso de Stokes, nos Estados Unidos, havia uns cinco anos, no qual moveram-lhe uma ação por ensinar darwinismo, o que foi julgado ofensivo aos sentimentos de seus antagonistas (ACI, p.696-8).

O último artigo de Aranha sobre ensino despertou forte controvérsia, tratando do ensino religioso. Originalmente dispunha-se

Art. 10. A religião é materia de ensino nas escolas publicas, primarias e secundarias, profissionaes e normaes.

Paragrapho único. Nas escolas particulares será livre, e nas escolas publicas subordinado à confissão religiosa dos alumnos (ACI-OA, p.698).

Discutiram-se diferentes aspectos da medida, dentre eles o fato de ser diferente do decreto do Governo Provisório. O Governo criara o Decreto nº 19.941<sup>551</sup>, logo no início do regime, instituindo o ensino religioso no país. Deve-se recordar que na Constituinte anterior prevalecera uma decidida laicidade, separando-se o Estado de cultos religiosos<sup>552</sup>, de modo que o decreto representava, em alguma extensão, uma reavaliação dessa medida. Determinava-se a facultatividade do ensino religioso nos estabelecimentos de ensino, sendo para tanto necessário o número de pelos menos vinte alunos que estivessem disposto a recebê-lo. Apesar de cuidar para que as aulas fossem ministradas de modo a não prejudicar o horário das demais disciplinas e de reservar ao Governo a prerrogativa de suspensão desse ensino nos estabelecimentos oficiais quando julgasse necessário, o decreto representava um recuo

---

551 “Dispõe sobre a instrução religiosa nos cursos primário, secundário e normal”, de 30/04/1931.

552 O que explica, por exemplo, disposição sobre cemitérios na declaração de direitos daquela Constituição: Art. 72, “§ 5º - Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam a moral pública e as leis”.

considerável em termos de laicidade e mesmo de estatalidade, uma vez que determinava que parte da supervisão do ensino seria das autoridades religiosas, não das públicas<sup>553</sup>, limitando a liberdade de ensino dos demais docentes<sup>554</sup> e concedendo também a autoridades religiosas o poder de interpretar o diploma<sup>555</sup>.

O diploma, portanto, ia na contramão da obra do Governo Provisório, o qual ampliava o controle das autoridades públicas, sobretudo as federais. Ele foi obra do Ministro da Educação Francisco Campos, o qual o criou numa tentativa de obtenção de apoio político de entidades religiosas ao Governo Provisório. Justificando seu projeto de decreto em carta a Getúlio Vargas, Campos afirmou que o ato não feriria a neutralidade do Estado perante a religião, além de angariar apoio

Permito-me acentuar a grande importância que terá para o governo um ato da natureza do que proponho a V. Excia. Neste instante de tamanhas dificuldades, em que é absolutamente indispensável recorrer ao concurso de todas as forças materiais e morais, o decreto, se aprovado por V. Excia., determinará a mobilização de toda a Igreja Católica ao lado do governo, empenhando as forças católicas, de modo manifesto e declarado, toda a sua valiosa e incomparável influência no sentido de apoiar o governo, pondo ao serviço desta um movimento de opinião de caráter absolutamente nacional.

[...]

Pode estar certo de que a Igreja Católica saberá agradecer a V. Excia. esse ato, que não representa para ninguém limitação à liberdade, antes uma importante garantia à liberdade de consciência e de crenças religiosas (CAMPOS, 1931, p.308).

O decreto, como se vê, surgiu num aceno do Governo Provisório a setores religiosos da sociedade. Não por acaso, a questão chegou pronta na Comissão, tendo sido redigida por Oswaldo Aranha, homem forte do Governo. Desse modo, visava-se à consolidação do ensino religioso no nível constitucional da nova nação que se almejava forjar.

Aranha alterou o decreto levemente, não exigindo o número mínimo de 20 alunos e deixando a escolha sobre as aulas aos discentes, não aos seus pais<sup>556</sup>.

Mangabeira foi o mais recalcitrante dos comissários, acompanhado em alguma medida por Cavalcanti, sugerindo a alteração da redação para que ficasse mais claro o caráter facultativo daquele ensino. Cavalcanti acompanhou a medida, sugerindo também para que

---

553 “Art. 5º A inspeção e vigilância do ensino religioso pertencem ao Estado, no que respeita a disciplina escolar, e às autoridades religiosas, no que se refere à doutrina e à moral dos professores”.

554 “Art. 9º Não é permitido aos professores de outras disciplinas impugnar os ensinamentos religiosos ou, de qualquer outro modo, ofender os direitos de consciência dos alunos que lhes são confiados”.

555 “Art. 10. Qualquer dúvida que possa surgir a respeito da interpretação deste decreto deverá ser resolvida de comum acordo entre as autoridades civis e religiosas, afim de dar à consciência da família todas as garantias de autenticidade e segurança do ensino religioso ministrado nas escolas oficiais”.

556 “O sr. Oswaldo Aranha deu essa faculdade ao aluno para ser coerente com a regra, da intervenção do Estado na protecção à família. O Estado é mais do que o pae, quando ensina” (ACI-OA, p.699).

ficasse claro que o ensino religioso fosse ministrado em horário diverso do das demais aulas, não dando-se margem a interpretações dúbias.

Mangabeira, inclusive, declarou que manteria o regime da Constituição anterior, sendo contra o ensino religioso; limitou-se, todavia, a propor a alteração da redação de alguns aspectos da medida, como facultatividade, por questões estratégicas, uma vez que reconhecia ser voto vencido. O aliado dos tenentistas, por sua vez, abertamente declarou-se pelo ensino religioso, mas afirmou não querer criar o que ele vagamente chamou de “problema religioso”. Ao cabo de considerável discussão, aprovou-se a redação original, com supressão da segunda parte do parágrafo único, uma vez que se entendeu que aos alunos deveria ser lícito eleger qual religião teriam lecionada (ACI, p.698-701).

A Comissão, todavia, não atuava a partir do nada. Não se tratava só do decreto acerca do ensino religioso, havia uma plêiade de diplomas acerca da reformulação do ensino no país, sendo este alterado em vários aspectos. Podem-se citar, a título de exemplo, os Decretos nº 19.850<sup>557</sup>, 19.851<sup>558</sup>, 20.826<sup>559</sup>, 21.241<sup>560</sup> e 21.353<sup>561</sup>, fiscalizando a União estabelecimentos estaduais, municipais e particulares. Havia uma grande reforma em execução, conduzida por Francisco Campos.

Concluindo, assim deu-se a votação do capítulo referente a educação e cultura na Comissão do Itamaraty, provendo-se à reformulação do sistema nacional de ensino, o qual passaria a ser fortemente centralizado. As disposições aprovadas pela Comissão, todavia, não criavam de todo uma situação nova, apenas reconheciam e consolidavam o que já era realizado pelo Governo Provisório a todo vapor, lançando as bases constitucionais dessa atuação estatal na futura ordem política.

Deve-se destacar que o aprovado pela Comissão tinha fortíssima inspiração em Weimar, dessa Constituição provindo a grande maioria dos dispositivos. Não se tratava, aparentemente, de cópia cega de modelo estrangeiro, uma vez que eventualmente adaptavam-se as disposições ao que se entendia serem as condições brasileiras. O que ocorria era que

---

557 “Crêa o Conselho Nacional de Educação”, de 11/04/1931.

558 “Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferencia, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é instituida no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras”, de 11/04/1931.

559 “Aprova e ratifica o convênio entre a União e as unidades políticas da Federação para o desenvolvimento e a uniformização das estatísticas educacionais e conexas”, de 20/12/1931.

560 “Consolida as disposições sobre a organização do ensino secundário e dá outras providências”, de 04/04/1932.

561 “Aprova o regulamento da Inspetoria do Ensino Profissional Técnico”, de 03/05/1932.

tanto a Constituição alemã quanto a futura brasileira tinham algumas orientações semelhantes no que tangia à educação.

Algumas das adaptações realizadas no texto do Anteprojeto diziam respeito a uma maior centralização: enquanto em Weimar concediam-se alguns poderes aos governos estaduais, o mesmo não ocorria no trabalho da Comissão, preferindo ela centralizar tudo na União. Isso pode explicar-se pelo histórico de ampla descentralização e de poucos resultados no tema da Primeira República, como esclareceu Agenor de Roure, bem como pela tendência geral da Comissão de centralizar os assuntos. Outro fator que parece explicar o fenômeno é a ideia de que a União no fundo encarnaria o interesse coletivo, sendo a instância mais apta a regular matérias a ele afetas. Ademais, o Governo tinha o projeto de refundar o país e de alterá-lo completamente, o que não pode ser feito sem alterações nas estruturas de ensino, o que já evidenciava a ampla reforma educacional enfaticamente conduzida por decretos.

#### 6.4.2 Família

As disposições relativas à família foram tratadas logo em seguida pela Comissão, redigidas também por Oswaldo Aranha. Sem muitos debates, foram aprovados os seguintes artigos

Art. 1.º A família está sob a protecção do estado.

Paragrapho único. Repusa ella sobre o casamento e a igualdade juridica dos dois sexos<sup>562</sup>.

Art. 2.º O casamento legal será o civil, cujo processo e celebração serão gratuitos (ACI, p.701-2).

Sobre os dispositivos, deve-se comentar que o art. 1º *caput* determinava originalmente “sob a protecção especial do Estado”, por sugestão de Mangabeira, tendo o adjetivo sido extirpado por sugestão de Góes Monteiro. Já o artigo seguinte continha uma inovação face à Constituição anterior, uma vez que ela só dispunha que a celebração seria gratuita<sup>563</sup>. Como, todavia, a norma era burlada, cobrando-se – e muito – pelo processo ao longo da República, decidiu-se ampliar a determinação: o processo seria caríssimo; cobrar-se-ia por certidões que, no processo eleitoral, já eram concedidas gratuitamente; deixariam as pessoas de casarem-se em virtude dos dispêndios; cidadãos do Rio Grande do Sul deixariam

---

562 Parágrafo e *caput* inspirados, para variar, na CW: “Artikel 119. Die Ehe steht als Grundlage des Familienlebens und der Erhaltung und Vermehrung der Nation unter dem besonderen Schutz der Verfassung. Sie beruht auf der Gleichberechtigung der beiden Geschlechter”.

563 “Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 4º – A República só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita”.

para casar-se no Uruguai e na Argentina em virtude do preço; o processo do casamento civil seria até três vezes mais caro do que o do religioso. Como Mangabeira sintetizou, “Actualmente, a celebração é gratuita, mas o processo é muito despendioso”. Frente a isso tudo, optou-se por ampliar a medida da Constituição anterior<sup>564</sup>.

O art. 3º suscitou grande controvérsia, tendo sido assim aprovado, sem grandes alterações

Art. 3.º O casamento é indissolúvel. A lei civil determinará os casos de desquite e de anulação do casamento.

§1º Haverá sempre *appellação ex-officio* das sentenças anulatórias de casamento

§3º A posse do estado de casado não poderá ser contestada contra as pessoas que nella se encontrem, os seus filhos, senão por certidão extrahida do registro civil, pela qual se prove que alguma dessas é ou era legalmente casada com outra (ACI, p.702-4).

Tratava-se da constitucionalização da indissolubilidade do casamento, isso num momento histórico em que havia crescente reconhecimento político das mulheres e em que se fortalecia a discussão da instituição do divórcio. A medida significaria a maior rigidez do assunto, colocando-se a questão fora do campo de atuação do legislador ordinário, de modo que apenas uma maioria qualificada teria o poder de rever essa decisão. Como pode-se ver, a medida veio pronta no projeto de Oswaldo Aranha, homem forte do governo, o que talvez indique o apoio de Vargas à medida, provavelmente uma concessão a setores religiosos em troca de apoio político.

João Mangabeira posicionou-se contra a medida, “...por não ser assumpto que se incluia em uma Constituição” (ACI-JM, p.702). A réplica de Aranha é reveladora da dinâmica de progressiva constitucionalização de assuntos

“O sr. Oswaldo Aranha entende que S. Excia. não é coerente, uma vez que já votou um artigo collocando a familia sob a protecção especial do Estado. Pelas leis anteriores, a família não estava sob a protecção do Estado. Consequentemente, o casamento não era materia constitucional. Uma vez, porém, que S. Excia. Votou que o casamento é materia constitucional e que elle está ligado intimamente à familia, não ha coherencia no seu voto” (ACI-OA, p.702).

Mangabeira, por sua vez arguiu que a disposição do casamento civil realmente era constitucional; quanto à parte da indissolubilidade, todavia, declarou que “...a materia não é constitucional”. Afirmou que se fosse deputado votaria contra a matéria, apesar de ser doutrinariamente pelo divórcio, uma vez que a maioria da população ser-lhe-ia contrário.

---

564 “O sr. Oswaldo Aranha declara que tem falado sem nenhuma reserva apontando os males que tem constatado e que determinaram exactamente a elaboração do articulado sujeito à Comissão” (ACI-OA, p.701).

“...num regimen democratico não se julga com o direito de impor a sua doutrina ou theoria a uma população que a repelle, porque ella lhe tóca em pontos visceraes, quaes os da família, da moral e da religião. Vota, pois, contra o divorcio”. Entendia que os defensores da medida deveriam fazer-lhe propaganda até que se convencesse a maioria da população brasileira. Até que isso acontecesse, não teria ele o direito, numa democracia, como deputado, de impor ao povo opinião contrária em matéria dessa ordem. “Mas, por isso mesmo, acha que não é assumpto para se resolver, definitivamente, numa Constituição, mesmo porque tudo varia e se modifica”. “Não é [...] materia para ser resolvida na Constituição”.

O discurso do ex-parlamentar é revelador, uma vez que se trata de claro lance político. Pode-se interpretá-lo como outra demonstração de imensa criatividade na conciliação de pontos de vista contraditórios, mas não nos parece ser o caso. Mangabeira sabia que estava sendo contraditório, uma vez que os conflitos internos de seu discurso são muito evidentes, sobretudo se levarmos em consideração que ele era fervoroso defensor do sistema de representação proporcional, o qual justamente garantia com que minorias pudessem eleger-se e representar seus pontos de vista – inclusive em temas como divórcio. Ademais, Mangabeira tinha um claro ganho político ao argumentar como fez: em troca de sua declaração de que não votaria contra o divórcio se deputado fosse, um ato de fala para angariar alguma simpatia ou apoio, tentava emplacar a não constitucionalização da medida, deixando-se o caminho livre para que alguma futura lei introduzisse o divórcio no país. Por último, deve-se ponderar se defender o divórcio abertamente não lhe faria perder muitos votos em seu estado de origem. A tentativa do comissário, todavia, não foi exitosa (ACI-JM, p.702-3).

Além disso, a discussão mais uma vez trouxe à tona o debate sobre o que seria ou não passível de virar objeto de norma constitucional.

Themistocles Cavalcanti logo foi contrário à medida. Ele também declarou no debate que tinha forte criação e prática religiosa, aparentemente como ato de fala que lhe capacitava discordar da proposta. Afirmou primeiro que o princípio da indissolubilidade seria por demais rígido. Posteriormente, declarou que o artigo continha a negação e a afirmação do mesmo princípio, e portanto uma contradição. “Vê sérias consequencias em se entregar à lei ordinaria, com toda a amplitude, a annullação do casamento, com toda sorte de jurisprudencia e interpretações, ao passo que a indissolubilidade, como se contem no artigo, importa numa amplitude contraria e tambem malefica”. “É contra o divórcio, no momento, mas ha esse perigo da própria Constituição facultar a possibilidade de se ampliarem os casos de

anulação, de vez que os entrega a lei ordinária” (ACI-TC, p.702-3).

Ou seja, por um lado o tenentista considerava a medida por demais rígida, por outro, dizia temer que a indissolubilidade do divórcio fosse esvaziada por lei que regulasse de forma ampla os casos de anulação do casamento. Dava a entender, dessa forma, que solução para o problema seria a discriminação na própria Constituição dos casos de anulação do casamento, ampliando-se a disposição a ponto de tal inviabilizá-la perante os comissários. Melhor seria deixar para a lei regular o assunto.

Apesar dos protestos, o *caput* foi aprovado inalterado. Quanto ao parágrafo 1º, Aranha afirmou tê-lo elaborado em vista de abusos ocorridos, escândalos nos quais juizes de cidades pequenas anulariam casamentos com a maior desenvoltura, sem que por vezes um dos cônjuges sequer soubesse do processo, com muitos potentados anulando seus casamentos para poderem casar-se com outras mulheres. Para obviar a isso, determinou que haveria apelação *ex-officio* com efeito suspensivo, suprindo omissão do Código Civil no tema – e, com isso, alterando-o. Além disso, o comissário proporia também parágrafo consoante o qual se poderia propor ação rescisória de toda sentença de anulação de casamento, mas declarou haver mudado de ideia ao considerar que no meio tempo algum dos ex-cônjuges poderia ter-se casado novamente e gerado filhos, contentando-se Aranha com o efeito suspensivo previsto no parágrafo primeiro (ACI-OA, p.703-4).

Parte da proposta de Oswaldo Aranha viraria direito vigente antes da promulgação da Constituição: o Decreto nº 23.301<sup>565</sup> instituiu “apelação *ex-officio*” nas sentenças de nulidade ou anulação de casamento, abrangendo mesmo os atos anteriores à sua entrada em vigor. Dada a repercussão social da medida, é provável que estivesse sob estudo havia algum tempo, inclusive enquanto Aranha preparava suas propostas à Comissão.

O parágrafo terceiro foi incluído por sugestão de Mangabeira, revelou Aranha, reproduzindo-se assim disposição do Código Civil<sup>566</sup>, o qual por sua vez já era reprodução de outro da lei instituidora do casamento civil no país, o Decreto nº 181/1890<sup>567</sup>.

Afranio de Mello Franco, por sua vez, sugeriu a inclusão de medida marcando prazo para que casamentos realizados somente pelo culto religioso antes da Constituição pudessem

565 “Dispõe sobre a apelação *ex-officio* nas sentenças de nulidade ou anulação de casamento e dá outras providências”, de 30/10/1933.

566 “Art. 203. O casamento de pessoas que faleceram na posse do estado de casadas não se pode contestar em prejuízo da prole comum, salvo mediante certidão do registro civil, que prove que já era casada alguma delas, quando contraiu o matrimônio impugnado (art. 183, VI)”.

567 “Art. 51. Ninguém pôde, porém, contestar o casamento de pessoas falecidas na posse desse estado, em prejuízo dos filhos das mesmas pessoas, salvo provando, por certidão extrahida do registro civil ou dos livros parochiaes, que alguma dellas era casada com outra pessoa”.

ser registrados mediante simples requerimento. A medida recebeu aprovação geral da Comissão, sendo sem debate aprovada. Oswaldo Aranha apenas ressaltou que a medida seria válida apenas para as uniões anteriores à Constituição: “Porque, quanto aos novos, é absolutamente contrario à equiparação da validade do casamento civil e do religioso, visto como um e outro têm finalidades completamente diversas e, assim, não podem exercel-as paralelamente” (ACI, p.704).

A medida não era de todo nova, tendo o Governo Provisório já assim atuado, embora não sobre casamentos. O Decreto nº 19.710<sup>568</sup> abriu prazo para o registro, sem multa, dos nascimentos ocorridos no território nacional desde 01/01/1889. Isso por si só denota que havia um grande número de pessoas sem registro de nascimento no país, uma vez que, em caso contrário, não seria criado o decreto. Mais revelador ainda são os *consideranda*, os quais reconheceram que o registro civil não vinha sendo obedecido por grande parcela da população do país, além de afirmar que “...encontram-se, não só no interior, mas também nos centros mais populosos do litoral, inúmeros brasileiros que não teem o respectivo registro de nascimento...”. Se não só no imenso interior do país, onde morava a maior parte da população, a situação era assim, ocorrendo o problema também nas cidades, era porque a falta de registro era realmente considerável.

Dentre as causas para esse estado de coisas, o decreto entendia constar, por um lado, “...a negligência, a miserabilidade, a ignorância e o preconceito de crenças religiosas...”; por outro, “...a incúria e displicência no cumprimento dos deveres da parte das autoridades, ás quaes incumbe, por força das próprias funções propagar entre as populações incultas e illetradas a necessidade e as vantagens do cumprimento das disposições legais...”. Além disso, o problema só fazia-se aumentar com o tempo, num ponto que aqui nos interessa mais diretamente, pois afirmava-se que “...em todo o interior do paiz avulta cada vez mais o número dos casamentos feitos sómente perante a igreja, pelo facto dos noivos não terem sido registados no tempo legal...”, o que por sua vez fazia com que “...os nascimentos dos filhos destes casaes também não são registados, por não poderem ser os ditos filhos considerados como legítimos”<sup>569</sup>.

Criara-se todo um ciclo vicioso, onde a falta de registro gerava a falta de registro, de modo que o Governo Provisório houve por bem fazer algo a respeito, na forma do decreto em

---

568 “Obriga ao registo, sem multa, até 31 de dezembro de 1932, dos nascimentos ocorridos no território nacional, de 1 de janeiro de 1889 até a publicação do presente decreto”, de 18/02/1931.

569 Deve-se lembrar que, à época, a lei conferia tratamentos distintos entre filhos “legítimos” e “ilegítimos”. Isso além do grande estigma social que acompanhava os “ilegítimos”.

comento, de modo semelhante ao que a Comissão do Itamaraty fazia quanto ao casamento. Além daquela medida legislativa, deve-se mencionar que o Governo, logo em seus primeiros dias, expedira o Decreto nº 19.425<sup>570</sup>, o qual dobrara o prazo para registro de nascimentos ocorridos em locais distantes das sedes dos cartórios, passando a ser de quatro meses.

Deve-se lembrar que o Brasil era país rural imenso e sem vias de transporte, o que dificultava o deslocamento para os poucos lugares onde registros civis eram feitos. Além disso, a população em geral tinha pouca instrução e tendia a ser tradicionalista, tendo as autoridades religiosas grande influência, além de alcançar por vezes locais que o aparato estatal não conseguia. Por último, o Brasil até a República era Estado confessional, não existindo nem casamento nem registro civis, sendo esses e outros atos da vida civil realizados por autoridades eclesiásticas: casamento, batismo, sepultamento. Considerando o quadro mental, a visão de mundo das populações do interior, sem instrução ou acesso a meios de comunicação ou transporte, acostumadas havia desde tempos imemoriais a se limitar a esses atos religiosos – os quais bastavam para as necessidades da vida civil – não é de estranhar que as novas instituições laicas não tenham penetrado tanto. O decreto, assim, viera lidar com esse problema, tendo a Comissão do Itamaraty seguido a mesma trilha quanto à regularização do casamento.

Isso tudo, é claro, também evidencia as limitações do Estado brasileiro: não só não tinha penetração limitada, como tinha, em alguns aspectos, uma penetração menor do que a de outras instituições com pretensões reguladoras da vida.

Antes de continuarmos nas discussões da Comissão, e embora não o tenhamos feito na ocasião, cabe ressaltar o caráter revolucionário do parágrafo único do art. 1º do projeto de Aranha sobre a família, o qual determinava a igualdade jurídica dos sexos, baseado na Constituição de Weimar. Ele permitia a possibilidade de uma verdadeira revolução em matéria de direito de família, reformulando o quadro jurídico até então existente, determinado pelo Código Civil. O monumento legislativo era pautado na diferenciação entre maridos e esposas, sendo aquele o “chefe da sociedade conjugal” (art. 233); esta, “auxiliar nos encargos de família” (art. 240), sendo expressamente consideradas incapazes “As mulheres casadas, enquanto subsistir a sociedade conjugal” (art. 6º, II).

O dispositivo aprovado, portanto, tinha o potencial para operar uma revolução no direito de família brasileiro. Fazemos questão de ser cautelosos, pois devemos considerar o

---

570 “Amplia o prazo para o registo, sem multa, dos nascimentos ocorridos no interior do Brasil”, de 24/11/1930.

quadro mental da época e a imensa abertura semântica do termo “igualdade”, o qual pode ser interpretado tanto como “tratar todos da mesma forma” quanto como “tratar os desiguais desigualmente na medida da desigualdade”, sendo essa última acepção extremamente plástica e apta a justificar quase que qualquer coisa, inclusive escravidão. Mas havia esse potencial na Constituição projetada pela Comissão, o que não pode ser ignorado. Além disso, o texto utilizava a expressão “igualdade jurídica”, o que ajuda a amarrar um pouco mais as interpretações no sentido de “tratar todos da mesma forma”.

Pois bem, a Comissão, ao longo dos trabalhos, decidiu continuar a tática ora empregada pelo Código Civil: aprovou, “sem debate”, o art. 4º do projeto criado por Oswaldo Aranha: “O princípio de igualdade jurídica, a que se refere o parágrafo único do art. 1º, não impede que a lei civil, para a boa ordem da família, estabeleça as condições da chefia da sociedade conjugal e do pátrio poder, bem como regule os direitos e os deveres dos conjuges”<sup>571</sup> (ACI, p.704).

Dessa forma, a Comissão dava com uma mão a igualdade entre sexos no casamento e a tirava com a outra, como o Código ora fazia<sup>572</sup>. Além de empregar-se o termo “boa ordem da família”, o qual já parece ser o suficiente para escorar constitucionalmente o direito de família prescrito pelo Código Civil, utilizava-se de termos como “chefia da sociedade conjugal” e “pátrio poder”, bem como “os direitos e os deveres entre os cônjuges”. A Comissão do Itamaraty, pode-se dizer, assim não “importava acriticamente” a disposição de Constituição estrangeira, mas “adaptava-a” à “realidade brasileira”<sup>573</sup>, pondo por terra a possibilidade de igualdade entre os cônjuges pela via constitucional.

Deve-se atentar, todavia, que isso tudo indica certo constrangimento por parte dos

---

571 Com similar na Constituição Portuguesa de 1933, art. 12, §1º: “A lei civil estatui as normas relativas às pessoas e bens dos cônjuges, ao pátrio poder e seu suprimento, aos direitos de sucessão na linha recta ou colateral e ao direito de alimentos”.

572 “Art. 185. Para o casamento dos menores de 21 (vinte e um) anos, sendo filhos legítimos, é mister o consentimento de ambos os pais.

Art. 186. Discordando eles entre si, prevalecerá a vontade paterna, ou, sendo separado o casal por desquite, ou anulação do casamento, a vontade do cônjuge, com quem estiverem os filhos”. Grifo nosso: o que importava, para efeitos práticos, era apenas o disposto no segundo trecho.

573 Termos como “importar acriticamente” e “adaptar” podem significar quase que qualquer coisa, qualquer tipo de alteração, não só as que sejam simpáticas ao intérprete, fato de que devemos sempre estar todos cientes.

De um ponto de vista relativamente objetivo, significam apenas que a disposição original não foi reproduzida sem levar-se em consideração o que seriam (por vezes assim qualificadas por um ato de fala) peculiaridades locais, realizando-se, caso julgado necessário, alterações.

Agora, se eventuais alterações foram positivas ou não, se deveriam ter sido operadas ou não, isso é uma questão tendencialmente mais subjetiva, aberta em tudo ou em grande medida às preferências políticas de cada um. Pode-se afirmar sim que, bem ou mal, a Comissão entendia que “adaptava” o dispositivo alemão ao Brasil...

Já “realidade” pode significar mesmo quase que qualquer coisa, sendo, no limite, a negação do dever-ser do geral e do Direito no específico, utilizando-se do termo muitas vezes apenas retoricamente.

comissários, os quais se viram na necessidade de lançar uma grande proclamação formal de igualdade, ainda que viessem logo em seguida a sabotá-la completamente: o artigo 4º tornava o parágrafo único do artigo primeiro inócua. Era, não devemos esquecer, a década de 1930, na qual movimentos feministas conquistaram recentemente o direito ao voto e empenhavam-se na luta pela igualdade havia tempo. Ao mesmo tempo, devemos ponderar, a proclamação de igualdade reforçava, ainda que apenas formalmente, a auto-imagem do governo enquanto “modernizante”.

Causador de alguma polémica foi o artigo seguinte do projeto, o qual dispunha: “Art. 5.º A protecção das leis, quanto ao desenvolvimento physico, espiritual e social dos filhos illegítimos, não póde ser differente da instituida para a dos filhos ilegítimos”. Aranha declarou que pretendeu equiparar todos os filhos ilegítimos, até os adúlteros, “como, alias é da *technica juridica*” (ACI-OA, p.705). Dessa forma, o comissário rompia com o Código Civil, o qual albergava distinções a esse respeito.

Mello Franco colocou-se contra a medida, apesar de reconhecer que na Constituição Portuguesa<sup>574</sup> haveria disposição garantindo aos filhos ilegítimos a plenitude dos direitos reconhecidos aos legítimos. Entendia que a disposição de Aranha ia ao ponto de equiparar o filho ilegítimo ao legítimo sob o ponto de vista patrimonial, fazendo-o concorrer integralmente com os legítimos pela herança. Afirmando que a base da família seria não só o casamento, mas também a filiação legítima, declarou-se contra a proposta (ACI-AMF, p.705).

Oswaldo Aranha, por sua vez, afirmou que seu artigo protegia a família, “...porque é muito commodo, em um regimen de irresponsabilidade, ter-se filhos illegítimos; mas, desde que se seja obrigado a dar-lhes protecção, em um regimen de responsabilidade já não será tão commodo”. Para o comissário, sabendo-se que os filhos ilegítimos pesariam sobre os pais da mesma forma que os legítimos, não se gerariam aqueles como se fazia até então, da mesma forma que deixa de ser prático cometer-se um delito por haver um código penal que o puna (ACI-OA, p.705).

Mangabeira, por sua vez, achava “que não ha maior iniquidade do que a punição de um innocente”. Pensava “que é uma das fórmias mais covardes da miseria humana, essa de se punir o innocente, o que não é culpado e, no emtanto é o unico a ser punido”. O Estado, dessa feita, “...não tem o direito de distinguir os filhos illegítimos dos legitimos” (ACI-JM, p.705).

---

574 Referindo-se à CP, Art. 12, §2º: “É garantida aos filhos legítimos a plenitude dos direitos exigidos pela ordem e solidez da família, reconhecendo-se aos ilegítimos perfilháveis, mesmo os nascituros, direitos convenientes à sua situação, em especial o de alimentos, mediante investigação acerca das pessoas a quem incumba a obrigação de os prestar”.

Ao cabo da discussão, foi aprovado o dispositivo apenas com o voto contrário de Mello Franco<sup>575</sup> (ACI, p.705). Em seguida, sem grandes debates, aprovaram-se os últimos artigos do capítulo sobre família no Anteprojeto

Art. 6.º É facultado aos filhos illegítimos a investigação da paternidade ou maternidade<sup>576</sup>.

Art. 7.º Incumbe à União como aos Estados e aos municípios:

1.º velar pela pureza, sanidade e melhoramento da família<sup>577</sup>;

2.º facilitar aos paes o cumprimento de seus deveres de educação e instrução dos filhos<sup>578</sup>;

3.º fiscalizar o modo por que os paes cumprem os seus deveres para com a prole e cumpril-os subsidiariamente<sup>579</sup>;

4.º amparar a maternidade e a infancia<sup>580</sup>;

5.º socorrer as famílias pobres de prole numerosa<sup>581</sup>;

6.º proteger a juventude contra todas a exploração [*sic*], bem como contra o abandono physico, moral e intellectual<sup>582</sup> (ACI, p.706).

Cabe destacar que, quanto ao artigo sexto, Aranha mais uma vez chamou a atenção de seus colegas “...para o facto de ter incuido [*sic*] neste artigo todos os direitos para os filhos illegítimos, ao contrario justamente da legislação actual”. Quanto ao sétimo, o número 5 fazia uma referência mais genérica, como a Constituição de Weimar, a que foi aposto o termo

575 Dessa forma, Mello Franco repetia posição que defendera na Câmara dos Deputados, ocasião na qual discordara de Antonio Carlos, estando este, todavia, ausente nessa sessão da Comissão do Itamaraty (MELO FRANCO, 1974, p.605-7)

576 Inspirado na Constituição Espanhola de 1931, que em seu art. 43, prescrevia:

“La familia está bajo la salvaguardia especial del Estado. El matrimonio se funda en la igualdad de derechos para ambos sexos, y podrá disolverse por mutuo disenso o a petición de cualquiera de los cónyuges, con alegación en este caso de justa causa.

Los padres están obligados a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos. El Estado velará por el cumplimiento de estos deberes y se obliga subsidiariamente a su ejecución.

Los padres tienen para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto de los nacidos en él.

Las leyes civiles regularán la investigación de la paternidad.

No podrá consignarse declaración alguna sobre la legitimidad o ilegitimidad de los nacimientos ni sobre el estado civil de los padres, en las actas de inscripción, ni en filiación alguna.

El Estado prestará asistencia a los enfermos y ancianos, y protección a la maternidad y a la infancia, haciendo suya la 'Declaración de Ginebra' o tabla de los derechos del niño”.

A CE também inspirava-se fortemente em Weimar, reproduzindo dispositivos seus. Como pode-se ver, ela ia ainda mais longe do que o aprovado pela Comissão do Itamaraty, abolindo a própria divisão de filhos entre legítimos e ilegítimos. Seguindo a mesma tendência, o próprio art. 43 permitia o divórcio, constitucionalizando-o.

577 Baseado na CW, art. 119: “Die Reinerhaltung, Gesundheit und soziale Förderung der Familie ist Aufgabe des Staats und der Gemeinden. Kinderreiche Familien haben Anspruch auf ausreichende Fürsorge”.

578 Baseado na CW, art. 120: “Artikel 120. Die Erziehung des Nachwuchses zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit ist oberste Pflicht und natürliches Recht der Eltern, über deren Betätigung die staatliche Gemeinschaft wacht”.

579 Baseado na CE, art. 43, acima transcrito.

580 Baseado na CW, art. 119, acima transcrito.

581 Baseado na CW, art. 119, acima transcrito.

582 Baseado na CW, art. 122: “Artikel 122. Die Jugend ist gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige oder körperliche Verwahrlosung zu schützen. Staat und Gemeinde haben die erforderlichen Einrichtungen zu treffen.

Fürsorgemaßregeln im Wege des Zwanges können nur auf Grund des Gesetzes angeordnet werden”.

“pobres” por sugestão de Góes Monteiro. Havia também um parágrafo único, dispondo que “Sómente por lei da Assembléa Nacional ou Estadual poderão ser determinadas medidas ou providencias de caracter obrigatorio”<sup>583</sup>, o qual terminou rejeitado após alguma indefinição, em parte porque parecia desnecessário<sup>584</sup>, dado o *caput*; havia, por outro lado, a proposta de Mangabeira de que só a Assembleia Nacional pudesse instituir medidas de caráter obrigatório, a qual tampouco foi levada adiante.

Dessa forma, completou-se o capítulo referente à família na obra da Comissão do Itamaraty.

Concluindo, pode-se afirmar que a Comissão regulou as bases do direito de família na sua Constituição. Se o Estado intervém na ordem social, nela atuando, passa a ser plausível a eventual existência de disposições também a respeito da família. Passou-se a constitucionalizar o que seria visto como fundamento da família no Brasil, inclusive a indissolubilidade do casamento.

O Anteprojeto passou a lidar com normas até então adstritas ao Código Civil, ora alterando-as, como no caso da investigação de paternidade, ora enrijecendo-as, como com a impossibilidade de divórcio. Apesar de sua tendência conservadora para os padrões da época, mais consolidando a ordem da família então existente que a alterando, fizeram-se sentir no texto constitucional as pressões de então, como a disputa pela igualdade de gênero. A Comissão sentiu necessidade de proclamá-la solenemente logo no início da ordem da família, ainda que fosse para logo adiante esvaziá-la completamente.

Embora pareça contraditório, o capítulo da família da Comissão do Itamaraty tinha tanto a pretensão de alterar a vida em família quanto a de mantê-la. Por um lado, como visto, enrijecia o direito de família existente, embora com relativizações; frente aos padrões da década de 1930 – que são os que aqui importam, não os da de 2010 –, o que foi aprovado poderia talvez até quem sabe ser apoiado pela maioria da população, mas fixava a matéria, dificultando alterações mesmo a longo prazo. Por outro, provia a imensas alterações na vida social, uma vez que agora o Estado deveria garantir condições mínimas para a família e principalmente para a maternidade e a infância, o que poderia não mudar muito a vida de quem já as tinha, mas alteraria radicalmente – caso a prescrição fosse cumprida – a vida da imensa maioria da população brasileira, detentora de poucos recursos materiais. Isso tudo, por

---

583 Baseado na CW, art. 122, acima transcrito.

584 O que realça a necessidade de compatibilização das diferentes técnicas legislativas quando da importação de preceitos.

sua vez, indica que o quadro normativo e as condições de vida relacionadas a esse quadro normativo podem ser até elementos em alguma medida distintos, mas que estão relacionados, uma vez que alterações nestas repercutem naquele.

É de destaque também a grande influência de Weimar no Anteprojeto, quer direta, quer indiretamente, por meio de sua recepção na Constituição Espanhola, passando seus dispositivos a serem reproduzidos no tema. A base era essa, o que não excluía o que os comissários consideraram adaptações necessárias ao país, como uma igualdade “bem entendida” entre cônjuges.

#### 6.4.3 Combate às Secas

Dentro do contexto de transformação social conduzida pelo Estado, a Comissão brevemente deliberou sobre medidas federais de combate à seca. A Sociedade dos Amigos de Alberto Torres chegou a enviar indicação à Comissão, assinada por vários nomes, dentre eles Juarez Távora e Epitacio Pessoa, a respeito. Nela, solicitava a inclusão de dispositivo constitucional obrigando à criação de serviço nacional permanente de combate ao flagelo, bem como à reserva de no mínimo 10% dos orçamentos dos estados do semi-árido para que, nos anos de seca, pudessem fazer frente às despesas de seu combate (ACI, p.330).

A Comissão posteriormente discutiu o tema brevemente, sendo o debate, em suma, sobre se o termo “permanente” deveria ou não constar do dispositivo. Ao fim, foi aprovada a seguinte redação: “A defesa contra as seccas será permanente e os respectivos serviços serão custeados pela União” (ACI, p.930-1).

A Comissão, mais uma vez, constitucionalizava obra do Governo Provisório. O combate às secas não fora por ele iniciada - uma vez que era algo realizado havia muito tempo ao menos nominalmente -, mas foi por ele reformulada.

Figura chave aqui era o ministro da Viação e Obras Públicas José Américo, comissário que pouco participou das reuniões, estando também ausente quanto do debate do tema no colegiado. À frente da pasta, pôs-se a combater seca que escorchava os estados do nordeste, através de medidas como obras públicas (irrigatórias, ferroviárias, rodoviárias e outras)<sup>585</sup>, localização e colonização dos trabalhadores da região<sup>586</sup>, organização da Inspetoria

---

585 Existem muitos atos nesse sentido, reconhecendo que os recursos já destinados eram exíguos, necessitando de complementação. Nesse sentido, podem-se mencionar os Decs. nº 19.442, de 28/11/1930; 20.267, de 31/07/1931; 20.538, de 21/10/1931; 21.410, de 16/05/1932.

586 Decreto 19.687, “Dispõe sobre a localização e amparo das vítimas das secas do Nordeste”, de 11/02/1931.

Federal de Obras contra as Secas<sup>587</sup>, auxílio indireto aos flagelados por meio de transferência de recursos aos estados<sup>588</sup>. Em muitos desses diplomas mencionou-se a questão do desemprego e como a existência de obras públicas iria mitigá-la, sendo contratados milhares de trabalhadores<sup>589</sup>, além de como os recursos liberados levariam ao soerguimento econômico da região<sup>590</sup>. Isso tudo demonstra que o Governo Provisório também utilizava do expediente de obras públicas para movimentação da economia, tal qual o *New Deal*<sup>591</sup>.

Essa parte do Anteprojeto vingaria e passaria a fazer parte da Constituição de 34. Mais que isso: não só o Anteprojeto e a Constituição recepcionariam o trabalho do Governo Provisório, como a Segunda República criaria lei partindo de sua base: a Lei nº 175<sup>592</sup> partia das disposições do Decreto nº 19.726, o regulamento da Inspetoria Federal de Obras contra as Secas. Além disso, durante o Estado Novo, foi editado o Decreto-Lei nº 1.152<sup>593</sup>, o qual revogou partes do diploma do regime anterior - revigorando disposições do Decreto nº 19.726.

Deve-se destacar que as disposições acerca do combate às secas contribuiu para a para a inauguração do federalismo cooperativo no Brasil. A Constituição de 1934, em seus arts. 140 e 177 – relativos, respectivamente, ao combate às endemias e às secas – seria a primeira brasileira a tratar da cooperação entre os entes federativos. Na mesma senda, o art. 10 daquela Constituição seria o primeiro a fixar a repartição das competências concorrentes, “dando ênfase à solidariedade entre a União e os entes federados” (BERCOVICI, 2012, p.385).

Isso tudo representaria uma mudança no desenho federativo brasileiro, o qual então assumiria a forma cooperativa, na qual os distintos entes atuariam conjuntamente em

---

587 Decreto 19.726, “Aprova o regulamento da Inspetoria Federal de Obras contra as Secas”, de 20/02/1931.

588 Decreto 21.259, “Abre o crédito especial de 2.500:000\$0 para auxílio indireto aos flagelados nordestinos”, de 08/04/1932. Por vezes o governo federal agia por intermédio dos ou em colaboração com os governos estaduais - sempre coordenando os trabalhos e assumindo a posição principal. Isso se dava, por exemplo, nesse decreto e no de número 21.260, de oito de abril de 1932. As medidas parecem constituir tentativa de aumento de prestígio dos interventores federais, os quais deveriam empregar esses recursos, permitindo com que Vargas pudesse melhor consolidar seus aliados regionais.

589 Decretos de número 21.048, de 16/02/1932; 21.260, de 08/04/1932; 21.278, de 13/04/1932; 22.323, de 06/01/1933.

590 Decretos nº 21.278, de 13/04/1932, nº 21.649, de 19/07/1932, e nº 21.410, de 16/05/1932.

591 Nenhum dos decretos que fazem menção a esse uso dos investimentos públicos é subscrito por Oswaldo Aranha, ministro da Fazenda, mas é de todo provável que ele estava ciente dessa possibilidade de uso dos recursos públicos, uma vez que estava à frente do ministério responsável pelos gastos federais. Fortalecendo a hipótese, o decreto nº 19.442, de 28 de novembro de 1930, autorizador de gastos em virtude da seca, menciona que fora “ouvido o Ministério da Fazenda”, o que denota que desde o início havia acompanhamento da pasta nesses investimentos.

592 “Regula o disposto no art. 177 da Constituição”, de 07/01/1936.

593 “Revoga os artigos 7, 8 e 9 da Lei n. 175, de 7 de janeiro de 1936”, de 14/03/1939.

determinados temas (BERCOVICI, 2012, p.385).

#### 6.4.4 Saúde Pública

A atuação federal na área da saúde não foi objeto de grandes debates. A primeira vez que se mencionou o assunto foi na discriminação de poderes da Assembleia, quando Mangabeira propôs aquela atuação nos seguintes termos

Quer referir-se aos problemas da Saude Publica e Educação Sanitaria. Entende que a educação physica e intellectual não póde ser entregue a estados e municipios, cada qual legislando sem a menor harmonia, sobre methods diferentes. Da mesma fôrma a hygiene e educação sanitaria.

Reconhece que o assumpto percence aos Estados, mas julga necessario que as linhas geraes sejam estatuidas pela Assembléa Nacional, reservando-se aos Estados apenas o direito de fazer a legislação complementar (ACI-JM, p.188).

Carlos Maximiliano replicou que o tema já figurava em seu projeto geral, em capítulo separado, além de afirmar que tinha ficado resolvido que seria atribuição da União legislar a respeito, ao que Mangabeira treplicou que por isso mesmo convinha incluir essa entre as atribuições da Assembleia. Por fim, aprovou-se a emenda com a seguinte redação: “Legislar sobre os principios que devem presidir ao regimen sanitario e ao de educação bem como sobre os meios de inspeccionamento de taes serviços, cabendo aos Estados a legislação completamentar” (ACI, p.188).

Deve-se destacar a argumentação de Mangabeira, a ideia de que o assunto pertenceria aos estados, mas que a necessidade de atuação uniforme determinava que a União passasse a atuar no tema: essa é uma das marcas da complexificação da vida e do surgimento do Estado interventor.

A Comissão, com isso, mais uma vez constitucionalizava o que o Governo Provisório fazia. Ele já atuara por meio de decretos como o de nº 20.563<sup>594</sup>, e viria a acelerar sua produção legislativa no tema a partir de 1934, destacando-se os Decretos nº 24.278<sup>595</sup>, 24.438<sup>596</sup> e 24.814<sup>597</sup>.

---

594 “Modifica o Departamento Nacional de Assistencia Publica, passando os respectivos serviços a constituir uma diretoria do Departamento Nacional de Saúde Publica”, de 26/10/1931.

595 “Extingue a Inspetoria de Higiene Infantil da Saúde Pública; cria a Diretoria de Proteção à Maternidade e à Infância e dá outras providências.”, de 22/05/1934.

596 “Dispõe sôbre a reorganização, sem aumento de despesa, da Secretaria de Estado de Educação e Saúde Pública e das repartições dependentes e dá outras providências”, de 21/06/1934.

597 “Estabelece, na conformidade do decreto nº 24.438, de 21 de junho ultimo, o plano geral de organização dos

O assunto foi retomado posteriormente, na última reunião da Comissão, quando discutiu-se o capítulo da Constituição acerca da saúde pública e da colonização, sendo seu relator Castro Nunes, após Oswaldo Aranha transferir-lhe o encargo. Castro Nunes apresentou suas propostas de artigos. A discussão foi praticamente inexistente, resumindo-se aquela parte da sessão a uma exposição de motivos do jurista. Do aprovado, podem-se destacar alguns artigos

Art. Os serviços sanitarios em todo o paiz serão regulados pela lei federal, competindo aos poderes locais a legislação complementar.

§ Os serviços mantidos pelos Estados e municípios obedecerão à orientação técnica e à inspeção dos órgãos instituídos pela União (ACI-CN p.1017).

Art. A União poderá, no interesse da defesa sanitária do país e das populações, avocar a execução dos serviços mantidos pelos poderes locais, quando desequipados para evitar a invasão ou propagação de moléstias altamente contagiosas ou endemias rurais.

§ A lei discriminará as hipóteses da intervenção sanitária, que poderá ser solicitada pelo próprio Estado ou realizada mediante acordo.

§ No caso de recusa, deverá ser precedida de autorização do Conselho Supremo da República (ACI-CN p.1017).

Art. A lei procurará favorecer por todos os modos a assistência hospitalar, de acordo com a orientação do conjunto, adotada pelos órgãos técnicos federais (ACI-CN, p.1019).

Castro Nunes esclareceu que almejava “fixar bem a soberania sanitária da União”, não sendo ela embaraçada pelas autonomias estaduais. “Visa também a uniformização dos serviços de caráter técnico. É de toda conveniência que a lei orgânica dos serviços sanitários estabeleça uma orientação técnica e, ao mesmo tempo, organize uma superintendência, com inspeção permanente não só dos serviços federais como também dos serviços mantidos pelos poderes locais” (ACI-CN p.1017).

Nessas propostas, fica explicitado como a operação do Estado em temas mais técnicos leva a uma tendência a centralização, em virtude da necessidade do maior conteúdo técnico do tema, bem como da necessidade de atuação única.

O comissário também propôs

Art. - As administrações municipais deverão sujeitar ao exame dos órgãos técnicos federais e estaduais que a lei determinar os planos de obras de engenharia sanitária que pretenderem executar, no interesse da coordenação de vistas a ser estabelecida no tocante aos problemas gerais da salubridade urbana, habitações proletárias e conforto das populações (ACI-CN p.1018).

---

serviços de saúde pública e assistência médico social, e dá outras providências, sem aumento de despesa”, 14/07/1934.

Justificando, afirmou que inicialmente redigira que apenas órgãos federais agiriam no assunto, mas que alterara o dispositivo por sugestão de Oswaldo Aranha. (ACI-CN p.1018). O gaúcho na sessão mencionou o exemplo do Rio Grande do Sul, onde haveria órgão assim que padronizaria esses serviços. Castro Nunes também argumentou

Por outro lado, não pôde ser indiferente à União o desenvolvimento das cidades sob o ponto de vista da esthetica urbana. E como todas essas coisas têm ligação directa entre si, formulou o principio, segundo o qual chegaremos a resultados praticos. Quase todas as grandes obras de engenharia sanitaria das cidades devem ser controladas pelos próprios Estados, ou pelos órgãos technicos da União, que podem ter as funções consultivas que a lei lhes der (ACI-CN p.1019).

Mais uma vez, o saber técnica surgia como impulso centralizador. Além disso, explicitou-se a tendência da centralização levar a centralização: questões sanitárias levam à execução de obras que levam à reestruturação urbana, fazendo com que esta pudesse passar os influxos da centralização.

Outras propostas de realce de Castro Nunes foram

Art – Os serviços de vigilancia sanitaria vegetal e animal serão federaes, exercidos nas alfandegas ou pelo modo que ahi determinar, podendo a União prohibir ou estabelecer condições ou limitações à entrada no paiz das especies consideradas prejudiciaes, e bem assim adoptar as medidas que julgar uteis à defesa contra as pragas ou doenças das plantas ou dos animaes, reservando aos poderes locais a legislação complementar (ACI-CN p.1020).

Art. - Uma lei federal estabelecerá o serviço de padronização dos productos nacionaes de exportação e bem assim tudo o que se relacionar com a guarda, aferição e fiscalização dos padrões officiaes de pezos e medidas (art. n.), creando os aparelhos que forem necessarios à execução desses serviços e podendo reservar aos Estados e aos municipios o exercicio de atribuições subordinadas à superintendencia federal (ACI-CN p.1020).

Esses dispositivos não inovavam no ordenamento jurídico: o Governo Provisório atuava enfaticamente nesses temas - e sequer fora o primeiro a fazer algo a respeito.

Durante a Primeira República foram criados vários diplomas sobre inspeção sanitária federal. Serviços de defesa agrícola existiam naquele regime, tendo sido também impulsionados com o tempo. Em 1915 observa-se o surgimento de grande massa legislativa, tendo sido criados os Decretos nº 11.462<sup>598</sup>, 11.519<sup>599</sup> e 11.579<sup>600</sup>, todos provenientes de delegação legislativa em cauda orçamentária<sup>601</sup>, sendo ministro a época Pandiá Calógeras,

---

598 “Approva o regulamento para reger o serviço de inspecção das fabricas de productos animaes, a cargo do Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio”, de 27/01/1915.

599 “Reorganiza o Serviço de Inspeção e Defesa Agrícolas, dando-lhe nova denominação”, de 10/03/1915.

600 “Approva o regulamento para importação, com auxilio do Governo Federal, e transporte, no paiz, de animaes reproductores”, de 12/05/1915.

601 Lei 2.924, “Fixa a Despesa Geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o axercicio de 1915”, de

político de inclinação nacionalista que já defendera a distinção da propriedade do solo da do subsolo, o que tinha suas repercussões no regime de minas do país (BERCOVICI, 2011, p.82-6). Os decretos eram relativos a produtos a serem exportados “para o exterior ou para outros estados”, mas mesmo assim representavam ampliação da máquina estatal. Em 1920, houve a continuidade da expansão da atuação federal, pelo Decreto nº 14.377<sup>602</sup>, também oriundo de delegação legislativa de cauda orçamentária<sup>603</sup>. No ano seguinte, operou-se vasta reformulação desse tipo de serviço, através dos Decretos nº 14.711<sup>604</sup> e 15.189<sup>605</sup> – ambos mais uma vez decorrentes de delegação legislativa em cauda orçamentária<sup>606</sup>.

Isso tudo reforça o ponto do surgimento de novos problemas com o progresso tecnológico. O tema da vigilância sanitária exige estudo mais apurado, o qual fugiria do escopo desse trabalho, mas podemos, com base na experiência brasileira, lançar algumas hipóteses.

Por um lado, alimentos começaram a ser progressivamente industrializados, passando a conservar-se por mais tempo, mas também a ser fontes de maiores problemas à saúde caso houvesse sua produção ou seu armazenamento fossem inadequados, em virtude dos processos químicos neles usados. Dessa forma, surgiram demandas para que algum polo de poder passasse a controlar as condições sanitárias dos diversos estabelecimentos, assumindo eventualmente o Estado esse papel.

Deve-se destacar também a dimensão internacional desse fenômeno. Um país evitaria receber produtos em cujas condições sanitárias de produção não confiasse, para evitar os mesmos problemas que foram acima descritos. Por outro lado, houve um grande progresso tecnológico quanto aos transportes pelo mundo, sendo eles facilitados como nunca antes na história, gerando-se uma maior transferência de pessoas e produtos, vivos ou não, pelo globo, o que facilitava em larga escala a disseminação de doenças e pragas, as quais podiam atacar tanto vidas humanas quanto animais<sup>607</sup> e vegetais, gerando grandes problemas internos. Como

---

05/01/1915.

602 “Crêa o Serviço de Expurgo e Beneficiamento de Cereaes”, de 24/09/1920.

603 Lei 3.991, “Fixa a Despesa Geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil para o exercicio de 1920”, de 05/01/1920.

604 “Dá novo regulamento ao Serviço de Industria Pastoral”, 05/03/1921.

605 “Approva o regulamento de Defesa Sanitaria Vegetal”, de 21/12/1921.

606 Operada pela lei nº 3.991, acima mencionada, revigorada pela lei nº 4.242, “Fixa a Despesa Geral dos Estados Unidos do Brasil para o exercicio de 1921”, de 05/01/1921 e ampliada pela lei nº 4.230, “Orça a Receita Geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil, para o exercicio de 1921”, de 31/12/1920.

607 Por amor ao rigor na condução desse trabalho, fazemos questão de afirmar que, naturalmente, humanos são animais; mas é impossível a equiparação entre os dois em qualquer ordem jurídica de herança iluminista em que as pessoas sejam fins em si mesmos, razão pela qual fazemos a distinção.

resposta a isso tudo, Estados começaram a erigir barreiras, exigindo comprovação das boas condições sanitárias e da saúde de eventuais plantas ou animais transportados, ao mesmo tempo que controlavam suas condições internas de produção e exportação. Como resultado, surgiram pressões pelo mundo para que governos passassem a fiscalizar os diversos estabelecimentos e a gerar atestados de boas condições sanitárias, a fim de que outros Estados passassem a aceitar a importação desses bens. Isso pode-se perceber já nos decretos de 1915, os quais continham prescrições a respeito do controle interestatal de sanidade, com autoridades brasileiras exigindo dos produtos a serem importados atestados de sanidade de países estrangeiros e, em relação aos a serem exportados, conferindo seus próprios atestados para serem recebidos por autoridades estrangeiras.

Naturalmente, só fechar e restringir produtos de segurança suspeita à saúde, quer humana, quer animal e vegetal, gera seus problemas. Dessa forma, começaram a surgir pressões para uniformizações nos diversos controles estatais, a fim de que o comércio internacional não se visse travado. Ao mesmo tempo, com a maior facilidade de transporte global, ensejou-se maior facilidade de disseminação de epidemias pelo mundo, podendo a doença própria de um lugar rapidamente alastrar-se pelo globo. Estamos falando de um mundo que assistira atônito à explosão da Gripe Espanhola com o retorno dos soldados aos seus países após a Primeira Guerra, de modo havia também um grande trauma para acelerar esses desdobramentos. Assim, vão surgindo ao longo das décadas diferentes convenções internacionais sobre vigilância sanitária, aderindo o país a muitas delas, por meio, por exemplo, dos Decretos nº 1.308<sup>608</sup>, 5.905<sup>609</sup>, 11.560<sup>610</sup>, 14.719<sup>611</sup> e 4.349<sup>612</sup>. E uma internacionalização de um tema, como vimos, reforçava a pressão para que autoridades centrais, i. e., com poderes em todo o território nacional, passassem a cuidar dos temas regulados por tratado, reforçando tendências de centralização eventualmente existentes. Isso parece, inclusive, ser indicado de forma direta no caso da intervenção sanitária, uma vez que o Brasil ratificou tratados internacionais no tema justamente em 1915 e 1921, anos de grande

---

608 “Approva a Convenção Sanitaria Internacional, concluída em Pariz aos 3 de dezembro de 1903”, de 28/12/1904.

609 “Manda executar a Convenção Sanitaria Internacional, concluída em 12 de Junho de 1904 entre o Brasil e as Republicas Argentina, do Paraguay e Oriental do Uruguay”, de 05/10/1905.

610 “Promulga a adesão do Brasil á Convenção Sanitaria Internacional, assignada em Washington a 14 de Outubro de 1905”, 26/04/1915.

611 “Promulga a Convenção Sanitaria Internacional, assignada em Montevideo a 21 de Abril de 1914”, de 09/03/1921.

612 “Approva a Convenção Sanitaria Internacional, assignada em Paris aos 17 de janeiro de 1921”, de 12/10/1921.

expansão legislativa federal no assunto.

Não queremos sugerir qualquer tipo de automatismo nessa relação, de que a produção de tratado internacional levava inflexivelmente à transformação do direito interno. Normas internacionais eram só mais um dos vários fatores que poderiam pressionar a favor ou contra a transformação do direito interno na direção indicada pelo direito internacional. E, mesmo quando eram seguidas, podia ser que isso ocorresse não por força de um entendimento de que o direito internacional deveria ser seguido por ser direito internacional, mas por razões pragmáticas. Podia ser mais determinante, por exemplo, o fato de que assim o país conseguiria exportar seus produtos, que assim outros Estados os aceitariam, do que a existência de um dever internacional. Ainda assim, deve-se ressaltar, esses tratados representavam a existência de mais um fator que pressionava a favor da centralização de um país, constituindo-se em argumentos que poderiam ser usados por defensores de uma maior centralização.

Em relação à atuação estatal no controle de doenças, deve-se lembrar também o contínuo problema do Brasil, inclusive do Distrito Federal, com surtos epidêmicos, como o da febre amarela, um dos grandes fatores da reurbanização do Rio de Janeiro logo no início da República, a qual se caracterizou pela atuação de Pereira Passos e Oswaldo Cruz, derrubada de cortiços, grandes construções, eclosão da Revolta da Vacina e, no meio de toda a confusão, tentativa de golpe militar. Os problemas com doenças continuariam ao longo da República, de modo que essa seria uma preocupação de distintos governos.

A atuação era preexistente quando da assunção de Vargas, mas isso não significa que não tenha sofrido grande impulso durante o Governo Provisório. Promoveu-se uma grande reestruturação do aparato administrativo federal, bem como implantaram-se medidas específicas no tema através dos Decretos nº 19.604<sup>613</sup>, 20.452<sup>614</sup>, 21.434<sup>615</sup>, 22.796<sup>616</sup> e 23.554<sup>617</sup>. O ápice desse projeto ocorreu no crepúsculo do Governo Provisório, quando reestruturou-se todo o aparato de fiscalização sanitária através dos Decretos nº 24.114<sup>618</sup>,

---

613 “Pune as falsificações e fraudes de gêneros alimentícios”, de 19/01/1931. Não foi a primeira vez que se criaram punições a esse tipo de conduta, tendo isso sido feito já na Primeira República.

614 “Regula o emprego de ácido cianídrico nas operações sanitárias de desratização e desinsetização”, de 28/09/1931.

615 “Aprova o Regulamento do Serviço de Profilaxia da Febre Amarela no Brasil”, de 23/05/1932.

616 “Pune os falsificadores e fraudes de gêneros alimentícios e revoga o decreto n. 19.604, de 19 de janeiro de 1931”, de 01/06/1933.

617 “Proíbe a duplicidade de fiscalização sanitária nos estabelecimentos que preparam, anipulam, elaboram ou industrializam produtos de origem animal para comércio internacional e interestadual”, de 05/12/1933.

618 “Aprova o Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal”, de 12/04/1934.

24.548<sup>619</sup>, 24.549<sup>620</sup> e 24.550<sup>621</sup>.

Ao mesmo tempo, o Governo operava na padronização para exportação de diversos produtos agrícolas nacionais, tanto para garantir sua sanidade quanto sua qualidade, facilitando seu acesso a novos mercados. Assim, criou-se a Seção de Fruticultura, responsável por esses aspectos, por meio do Decreto nº 21.290<sup>622</sup>, complementado pelo de nº 22.206<sup>623</sup>. Desse modo, produtos como café (Decs. nº 19.688<sup>624</sup> e 20.003<sup>625</sup>), frutas cítricas, banana e abacaxi (Decs. nº 22.524<sup>626</sup> e 22.737<sup>627</sup>) e coco de praia (Dec. nº 23.671<sup>628</sup>) passaram a ser regulados, devendo ser fiscalizados por autoridades federais antes de poderem ser exportados. Não foi, todavia, o Governo Provisório a iniciar esse processo: o Decreto Legislativo nº 5.760<sup>629</sup>, dos últimos meses da Primeira República, já dispunha a respeito; os *consideranda* do Decreto nº 21.290, inclusive, faziam-no referência, declarando que ele “...estabeleceu de bases [*sic*] para um serviço de defesa da fruticultura nacional, regulando a exportação para o estrangeiro;”<sup>630</sup>.

Similarmente, o Governo ratificou convenção internacional sobre o tema da vigilância sanitária<sup>631</sup>, além de criar disposições legislativas por solicitação de comitê da Liga das Nações<sup>632</sup>.

---

619 “Aprova o Regulamento do Serviço de Defesa Sanitária Animal”, de 03/07/1934.

620 “Aprova o Regulamento da Inspeção Federal de Leite e Derivados”, de 03/07/1934.

621 “Aprova o Regulamento da Inspeção Federal de Carnes e Derivados”, de 03/07/1934.

622 “Cria, no Serviço de Inspeção e Fomento Agrícolas uma Secção de fruticultura, e estabelece medidas destinadas á padronização e fiscalização de produção, da classificação e da exportação de frutas”, de 14/04/1932.

623 “Estabelece medidas para coibir as fraudes e penir [*sic*] as infrações na colheita beneficiamento, classificação, acondicionamento, transpote e embarque de frutas, e dispõe sôbre a séde dos inspectores gerais, ajudantes e auxiliares agronomos da Secção de Fruticultura”, de 13/12/1932.

624 “Manda adquirir, por compra., o café presumivelmente retido em 30 de junho de 1931, com exceção do estoque, comprado pelo Estado de São Paulo, por força do empréstimo de \* : 20.000.000, e dá outras providencias”, de 11/02/1931.

625 “Regulamenta e modifica em parte as disposições contidas no decreto n. 19.688, de 11 de fevereiro de 1931”, de 16/05/1931.

626 “Dá novos regulamentos ao comércio exportador de frutas citricas, bananas e abacaxis”, 08/03/1933.

627 “Dá novos regulamentos ao comércio exportador de frutas citricas, bananas e abacaxis”, 22/05/1933.

628 “Dispõe sôbre a exportação do côco sêco, vulgarmente chamado côco da praia (*Cocus nucifera* L.) e dá outras providências”, 02/01/1934.

629 “Regula a exportação de fructas para o estrangeiro”, de 24/06/1930.

630 Dentre seus *consideranda*, inclusive, pode-se destacar os seguintes trechos: “Considerando que o elevado grau de aperfeiçoamento a que atingiu a fruticultura em várias regiões produtoras do mundo, justifica a atenção que os poderes públicos lhe dispensam;

[...]

Considerando que a renda proveniente dessas taxas, permitindo intensificar e melhorar a assistência dada, pelo Ministério da Agricultura, aos fruticultores, concorrerá também para melhorar a sua produção, que assim alcançará mais altos preços nós mercados estrangeiros”.

631 Dec. nº 22.094, “Promulga a Convenção internacional para a proteção dos vegetais, firmada em Roma, a 16 de abril de 1929”, de 16/11/1932.

632 Dec. nº 20.930, “Fiscaliza o emprego e o comércio das substâncias tóxicas entorpecentes, regula a sua entrada no país de acordo com a solicitação do Comité Central Permanente do Opio da Liga das Nações, e

Isso tudo demonstra as complexidades do tema. O Estado interventor não surgiu ao longo do Governo Provisório, embora tenha sido fortemente impulsionado e aprofundado: na Primeira República criaram-se instrumentos de intervenção, face aos problemas então existentes.

Além disso, evidencia-se a tendência de centralização levar a mais centralização. A atuação do Estado na saúde leva à sua ação na vigilância sanitária; este tema, por sua vez, é complexo, sendo relativo tanto à saúde humana quanto à saúde animal e vegetal. Estas, por sua vez, têm relação direta com o comércio e transporte, tanto os internos quanto, sobretudo, os externos, áreas em que o governo central também atuava. Sendo todos esses campos interdependentes, a atuação num não raro repercute noutro, de modo que não faz muito sentido conceder o poder para criar medidas de controle a atores políticos diferentes. Assim, paulatinamente, vão surgindo razões que justificam e demandam atuação estatal una a partir do centro.

Encerrando esse capítulo sobre saúde pública, cabe discorrer sobre a mais notável de todas as disposições aprovadas pela Comissão do Itamaraty: “Art – No interesse do crescimento demographico do paiz e da defesa da raça, poderão ser adoptadas pela lei as medidas que forem julgadas uteis em beneficio da prole e os meios indirectos favoraveis à constituição da família” (ACI-CN p.1021).

Castro Nunes, assim, preparava a base constitucional para eventuais leis sobre eugenia. Essa era ideia que vicejava na década de 1930, tendo a Comissão do Itamaraty chegado a receber comunicação a respeito da “Commissão Central de Eugenia”. O presidente leu todas as demais comunicações daquele dia, mas não esta, limitando-se a laconicamente declarar, no decurso da leitura do expediente: “Ha tambem uma suggestão da Commissão Central de Eugenia, para a nova Constituição. Será publicada opportunamente”. E nunca mais falou dela. Parece provável que repugnassem a um homem como Afranio de Mello Franco tais ideias (ACI, p.493).

Mesmo assim, as propostas de Castro Nunes nesse campo foram aprovadas sem debate. O que pode tê-lo causado? Uma análise do contexto da deliberação lança pistas: a votação foi em bloco.

*O sr. Oswaldo Aranha* suggere a aprovação do projecto apresentado pelo sr. Castro Nunes sem maior discussão, sem se descer ao exame de cada artigo, por isso que elle representa, no conjuncto, o pensamento geral e é o remate de quase todas as

---

estabele penas”, de 11/01/1932.

idéas já aprovadas pla [sic] Sub-Commissão, e agora por elle codificadas, de fórma, perfeita e magnífica. Será, apenas, necessaria a redacção final, a qual como todas as materias do ante-projecto, terá que ser submettida.

[...]

*O sr. Presidente* submete à Commissão a proposta do sr. Oswaldo Aranha de serem adoptados pela Commissão os dispositivos relatados pelo sr. Castro Nunes. *(Acceita a proposta é o capitulo aprovado unanimemente).*

Antes de tecermos hipóteses a esse respeito, devemos destacar o silêncio perturbador havido desde então. Por que essa omissão? Por que comissários constantemente tão preocupados com a proteção ao indivíduo frente a opressões como Mello Franco, João Mangabeira e Agenor de Roure, calaram-se diante disso? Por que os diversos trabalhos sobre a Comissão do Itamaraty fogem desse tema?

Podemos lançar algumas hipóteses. A primeira era a de que a votação em bloco facilitou a aprovação, dado o volume do que foi apreciado duma vez. A segunda é que a fadiga teria contribuído para esse estado de coisas: era a 51ª sessão da Comissão, em maio de 1933, após longos meses de trabalho, sendo aquela a derradeira reunião, fato de que todos já estavam cientes; ninguém estaria, dessa forma, disposto a muitos debates. Isso quando estivessem atentos a todos os detalhes...

Esses fatores até podem ter contribuído, mas obviamente não são boas razões: projetar uma Constituição é coisa seríssima e deve-se estar pronto para a qualquer momento debater aspecto que seja necessário – como costumavam estar diversos comissários.

## 6.5 Conclusão

No que tange aos temas do capítulo, a análise das fontes permite-nos chegar a algumas conclusões.

Deu-se uma massiva retirada de assuntos do direito privado, passando estes a serem regulados pelo direito público (BERCOVICI, 2016). Essa retirada foi em muitos aspectos radical, restando o âmbito do direito civil consideravelmente diminuído. Ainda central nas relações civis, o Código de 1916 não tinha a amplitude de outrora. Assim, assuntos como fauna, flora, relações trabalhistas, exploração de minérios e uso das águas e de seus potenciais energéticos, passaram a ser regulados fora do Código. Águas, minérios e florestas não eram mais acessórios da propriedade fundiária, nem animais eram mais *res nullius*, sujeitos à livre apropriação por particulares. Mesmo as matérias que restavam no Código recebiam, por vezes, influxo decidido do direito público (como o direito de família), ou eram reformuladas (como o direito de propriedade, destacando-se nele uma “função social”).

Isso, por sua vez, resultou numa ampliação imensa dos bens públicos e em especial das propriedades controladas ou reguladas direta ou indiretamente pelo Governo Federal. Assim, minérios do subsolo, águas, potenciais energéticos e florestas passaram a pertencer à União. Já considerando seu, na prática, o espectro eletromagnético, a União reclamou para si o poder exclusivo de permitir seu uso. A fauna, por sua vez, passou a ser submetida a um regime especial, regulado pelos poderes federais. Dessa forma, a União passou a deter o domínio de vários bens até então estaduais ou particulares, muitos deles de valor considerável.

Essa retirada de assuntos do direito privado revela, também, o próprio caráter não só contingente, mas também questionável, da categoria “direito privado”. Tanto esta quanto a de “direito público” são historicamente contingentes, fazendo ou não algum sentido em distintos contextos históricos<sup>633</sup>. Mas mesmo no século XIX, no auge da ideia do “direito privado” enquanto algo à livre disposição de indivíduos, a ideia encontrava seus limites. Se por um lado alguns de seus institutos básicos, como o da propriedade, ficavam em grande parte sob controle dos indivíduos, o mesmo não se dava com outra de suas bases, a ideia de família. Isso é escancarado no caso do Anteprojeto da Comissão do Itamaraty, o qual tinha a pretensão de reformular a ideia de propriedade através da regulação constitucional, ao mesmo tempo que mantinha quase que completamente o desenho normativo das relações de família, além de enrijecê-lo, retirando-o do campo de atuação do legislador ordinário.

O campo temático que nos últimos séculos foi tido como direito privado não foi de todo *privado* nem no auge do liberalismo, da “autonomia da vontade” e da propriedade burguesa. Sempre houve influências decisivas do que a comunidade política de cada tempo considerava como adequado para a vida em sociedade. Sobretudo um tema tido por moralmente sensível como família recebia rígida regulação por parte do Estado, criador de uma série de deveres aos seus distintos membros, a tal ponto que a regulação desse assunto por normas constitucionais, consideradas como “direito público” por excelência, podia bloquear alterações mediante lei ou consenso dos indivíduos diretamente interessados. O regime do “direito privado”, portanto, podia amarrar a vontade dos indivíduos tanto quanto o do “direito público”, tendo alguns de seus princípios juspublicizados.

Ao longo desse capítulo e do anterior, deparamo-nos com elementos do então incipiente direito econômico, o qual estava sendo então estruturado (BERCOVICI, 2013a, p.260). Podem-se citar, como exemplos, o aumento dos bens da União - a qual passava a

---

633 A respeito do tema, entre outros, STOLLEIS, 1988 e SEELAENDER, 2007.

contar com minas, quedas d'água, etc —, a maior regulação dos lucros dos concessionários dos serviços públicos e a lei de usura. Devemos destacar que a influência da Constituição de Weimar no Anteprojeto em muito é significativa nesse aspecto, uma vez que foi sobretudo com a Primeira Guerra Mundial que a regulação mais incisiva da economia fez-se necessária na Alemanha, inclusive na regulação dos fatores econômicos e da produção. A Constituição de Weimar, surgida logo após o conflito, também refletiu isso (BERCOVICI, 2013a)<sup>634</sup>.

Devemos destacar, todavia, que os comissários não operavam com a ideia de que estavam lidando com um ramo distinto do Direito. Eles eram, na verdade, muito pragmáticos, buscando soluções para problemas, sem se preocupar muito com teorizações acerca do que faziam, nem com encaixar medidas em determinados ramos do Direito<sup>635</sup>. E, quando buscavam fundamentar juridicamente suas propostas, usualmente o faziam com base no que já conheciam.

Como Afranio de Mello Franco que, num caso mais particular, justificou a legislação federal sobre automóveis com base no Direito Penal; ou, como muitas vezes era feito por diferentes comissários, com base no Direito Administrativo. Esse uso do Direito Administrativo podia ser feito de forma mais geral (CAVALCANTI, 1933, p.12), sendo mesmo o Conselho Supremo, que tinha competências sobre tributação nacional e “socialização de empresas” descrito como órgão com funções políticas e administrativas (ACI, p.884). Ou podia ser feito, também, de modo mais específico, com invocação do “poder de polícia”, inclusive para limitar exportações de gêneros alimentícios (ACI-CN, p.708-10).

Os comissários, portanto, tinham consciência de que estavam lidando com novidades na intervenção estatal na economia – novidades essas que levariam ao que hoje é chamado de Direito Econômico. Quando refletiam a respeito, contudo, viam isso, de maneira geral, como parte do Direito Administrativo. Não lidavam com uma categoria como “Direito Econômico”,

---

634 “Desde o período imediatamente posterior à Primeira Guerra Mundial, há, assim, um debate doutrinário gigantesco em torno das concepções de direito econômico. A utilização da denominação “direito econômico” ('Wirtschaftsrecht') se consolidou após a guerra, com o seu emprego pelo civilista Justus Wilhelm Hedemann para designar uma nova disciplina jurídica.

[...]

A constituição de Weimar e seu “Estado econômico” (“Wirtschaftsstaat”), para Ernst Rudolf Huber, consolidaram a posição privilegiada do direito econômico. O debate sobre o direito econômico ultrapassou a discussão da 'deformação nas estruturas do direito privado' e se ampliou para novos horizontes. Não por acaso, em 1923, Hans Goldschmidt definiu o direito econômico como o 'direito da economia organizada'. Qualquer que seja a perspectiva adotada na concepção de direito econômico, um elemento parece comum a todas as definições do início do século XX em diante: a organização jurídica do espaço político-econômico da acumulação” (BERCOVICI, 2013a, p.258-9)

635 Como no caso de previsão daquilo que hoje chamamos de “contribuição de melhoria”, a qual foi feita na Ordem Econômica e Social, e não na parte relativa a arrecadação, apesar de a medida visar auferir renda ao Erário.

ou semelhante.

O exame das fontes, no presente trabalho, nos leva a perceber uma certa tendência da constitucionalização levar à institucionalização, por distintas razões.

A primeira delas é que, não raro, os motivos para a regulação constitucional de determinado tema levam à regulação de outros temas de alguma forma relacionados. Isso ficou claro na Comissão do Itamaraty, quando Oliveira Vianna sugeriu a criação de dispositivos constitucionais sobre outros assuntos relacionados à ordem sócio-econômica<sup>636</sup>, ou na ocasião em que Mangabeira foi acusado de ser incoerente por defender dispositivos constitucionais sobre a família, mas não sobre o divórcio<sup>637</sup>. Certos temas podem parecer tão relacionados a outros que por vezes pode ser difícil, quando ambos são constitucionalmente normatizados, definir a qual deles determinada medida pertence<sup>638</sup>.

Outra razão para a progressiva constitucionalização é a necessidade de suporte constitucional para novas medidas. Há outras razões para a progressiva constitucionalização. É conveniente dar suporte constitucional a medidas inovadoras e polêmicas, mormente quando afetam direitos e interesses de quem está em condições de confrontá-las em juízo ou no debate político. Nessa hipótese, a prudência recomenda inserir no texto constitucional nova exceção, comando ou autorização expressa, que dificultava a alegação da invalidade das medidas supracitadas.

Impulsionado pela busca de suporte constitucional para novas medidas, esse fenômeno de constitucionalização verificou-se também na Comissão do Itamaraty. Percebe-se isso nas discussões sobre a possibilidade de limitação dos lucros de concessionárias do serviço público. Nota-se o mesmo no debate sobre a nacionalização da navegação de cabotagem e seu tratamento legal. Em ambos os casos sentia-se a necessidade de inserir, na Constituição, dispositivos que protegessem contra outros dispositivos constitucionais a

---

636 “O sr. *Oswaldo Aranha*, encarregado de elaborar a parte referente á Ordem Economica e Social, declara que acaba de mandal-a ao sr. Oliveira Vianna. Diz que do schema desse capitulo não constava nada sobre religião, seguro, saude publica e colonização, assumptos de grande importância, que tambem dizem com a Ordem Social e Economica” (ACI-OA, p.315).

637 “O sr. *Oswaldo Aranha* entende que S. Excia. não é coerente, uma vez que já votou um artigo collocando a familia sob a protecção especial do Estado. Pelas leis anteriores, a família não estava sob a protecção do Estado. Consequentemente, o casamento não era materia constitucional. Uma vez, porém, que S. Excia. Votou que o casamento é materia constitucional e que elle está ligado intimamente à família, não ha coherencia no seu voto” (ACI-OA, p.702).

638 Como quando da discussão sobre em que capítulo da Constituição a disposição referente a bem de família deveria ser incluída:

“O sr. *Oswaldo Aranha* é de opinião que esse artigo deverá ir para o capitulo da família.

O sr. *Castro Nunes* observa que não deixa de ser de ordem economica tambem. São realmente interesses economicos, que estão sendo regulados” (ACI, p.764).

intervenção do Estado na economia. Esta, afinal, tendia a afetar a liberdade contratual e o direito de propriedade.

Voltado a dar suporte constitucional para medidas transformadoras, esse fenômeno de constitucionalização pode se intensificar quando um Estado assume a forma federativa. Ampliando o risco de inconstitucionalidade, a repartição constitucional de competências pode virar um campo minado para o Estado Interventor. Se um estado passa por uma experiência federativa enquanto expande suas funções, ele tende a adotar textos constitucionais mais volumosos e extensos. Onde antes fazia imperar a competência residual dos estados, agora têm de surgir dispositivos expressos atribuindo à União competências novas.

Isso se verificou também na Comissão do Itamaraty. A listagem das competências legislativas da Assembleia Nacional foi consideravelmente aumentada. Ocorrida quer diretamente (pela Constituição), quer indiretamente (mediante leis orgânicas constitucionalmente previstas), a maior normatização central dos Judiciários estaduais demandou, também o aumento do texto da Lei Maior.

Concluindo-se, pode-se dizer, portanto, que a centralização federativa tende a favorecer a constitucionalização, sendo esse um caso especial da constitucionalização decorrente de conveniência de dar suporte constitucional para novas medidas

Essas considerações acerca da constitucionalização indicam-nos, por sua vez, outro ponto: a pretensão de autonomia do direito frente à política, em sociedades como a nossa. Só essa autonomia, ou pretensão de autonomia, explica o esforço de detentores do poder político em criar normas que lhes permitam agir sem bloqueios jurídicos ou fingir fazê-lo. Esforço que se fez hercúleo, nos anos 30, na construção de nosso Estado Interventor.

**PARTE III – A COMISSÃO DO ITAMARATY**  
**DEPOIS DAS REUNIÕES DA COMISSÃO DO**  
**ITAMARATY**

## 7 EPÍLOGO: SOBRE UMA PARTE IGNORADA NA HISTÓRIA

A julgar pelas atas da Comissão do Itamaraty, os trabalhos do colegiado ter-se-iam encerrado na 51ª sessão do grupo. Foi uma ocasião solene, na qual houve discursos de conclusão, em que se propôs a elaboração de obras dos comissários para defender o colegiado e esclarecer as ideias ali debatidas. Disso se originariam, depois, os escritos de Themistocles Cavalcanti e João Mangabeira.

É verdade que alguns pontos haviam ficado pendentes, como a redação do artigo sobre eventual troca da bandeira nacional. Também se aguardava a revisão geral da redação, a ser feita ainda por alguns dos comissários – uma subcomissão do que originalmente era a subcomissão, digamos assim. Mas isso era até compreensível. A tarefa da Comissão era monumental, razão pela qual fazia sentido que um ponto ou outro não tivesse quedado ainda concluso, quando da última sessão. Também era natural que se uniformizasse a redação geral do projeto: as propostas haviam sido debatidas e votadas isoladamente, mas a Constituição devia ser uma, coerente e livre de dubiedades.

Toda “revisão de redação” pode, porém, em tese, converter-se numa “revisão da votação”. Isso deve ser, aqui, levado em conta. Por outro lado, tanto as sessões da Comissão quanto o Anteprojeto eram públicos, razão pela qual eventuais alterações nem sempre seriam fáceis.

Analisando-se a literatura a respeito dos trabalhos da Comissão, tudo leva à conclusão de que a empreitada da Comissão tenha se encerrado naquela sessão de maio de 1933. Porto não menciona nenhum fato após a última sessão. Wolkmer e Poletti, similarmente, nada destacam a respeito. Afonso Arinos, em trabalho denso e dado a revelar os bastidores, nada indica, tampouco. Para todos os efeitos, a obra da Comissão do Itamaraty terminou em sua 51ª sessão no Palácio do Itamaraty.

Mas não foi bem assim que as coisas se deram.

Cotejando-se as atas com outras fontes do período, afloram dúvidas e novos fatos. O livro de Mangabeira sobre a Comissão (1934) contém entrevista sua para jornal em que o comissário mencionava *emendas de redação* – até aí tudo bem – e alterações, propostas inclusive por Antunes Maciel, Ministro da Justiça que comparecia a muitas reuniões, mas praticamente não se manifestava. Essas declarações mereceriam, talvez, uma análise mais detida.

Além disso – e ainda mais relevante – é a coexistência de “textos finais” divergentes.

Ao contrastar-se a versão final do Anteprojeto e o que foi aprovado pela Comissão, encontram-se, por vezes, dissonâncias consideráveis; surgem, aqui e ali, divergências, não raro implicando enormes diferenças entre o votado e o publicado.

O que teria ocorrido?

A principal revelação do que houve surge inesperadamente em obra de 1934 (BRITTO, 1934, p.53), na qual se menciona a saída de Carlos Maximiliano da Comissão e discussões havidas entre ele e João Mangabeira. Num primeiro momento, somos levados a imaginar uma confusão com outro caso de renúncia, após outros conflitos com Mangabeira: o da saída de Arthur Ribeiro. Em exame mais cuidadoso, contudo, nota-se que não se tratava disso, não batendo as datas dos dois incidentes: a discussão e a renúncia atribuídos a Carlos Maximiliano teriam acontecido em outubro e novembro de 1933, muito depois da última reunião da Comissão, em maio do mesmo ano.

Como as obras sobre a Comissão parecem desconhecer o ocorrido, passamos a empreender uma pesquisa pela imprensa do período – e lá encontramos dados relevantes.

Nos diferentes periódicos consultados, encontramos, a partir de 31 de outubro de 1933, relatos sobre as últimas sessões da Comissão e sobre a assinatura da versão do final do Anteprojeto, o qual foi então remetido a Getúlio Vargas. Nesses jornais, descobrem-se muitos fatos interessantes: a renúncia de Maximiliano; a discussão entre ele e Mangabeira; a votação de emendas ao Anteprojeto; até mesmo o retorno de Arthur Ribeiro – nada, absolutamente nada disso mencionado pelas principais obras sobre a Comissão do Itamaraty. Vamos por partes.

Da leitura dos jornais se depreende que a Comissão passou por hiato, não tendo mais se reunido. Nem mesmo a subcomissão encarregada da redação final havia ainda se reunido<sup>639</sup>. Nesse meio tempo, houve votações a respeito de emendas, podendo-se, inclusive, alterar matérias já decididas. A revisão da redação, por sua vez, foi confiada não a Carlos Maximiliano, relator-geral do Anteprojeto, mas a uma comissão de três membros, composta por Maximiliano, Mello Franco e Mangabeira.

Este e outros fatos teriam causado o descontentamento de Maximiliano, o qual afinal enviou ao presidente Mello Franco missiva recebida pouco antes de reunião de 31/10/1933, na qual comunicava sua saída da Comissão, apontando fatos que o melindraram. Criticando João Mangabeira, denunciava *inovações suas de redação que alteravam a matéria decidida e*

---

639 Cf. Correio da Manhã, 07/07/1933, p.4; 30/09/1933, p.2; 31/10/1933, p.1

denunciava articulações para a criação de decreto pelo qual os membros da Comissão do Itamaraty passariam a ser membros natos da Constituinte, que em pouquíssimos dias iniciaria seus trabalhos<sup>640-641</sup>.

Mello Franco defendeu-se na reunião de 31/10, dizendo que os fatos não correspondiam às alegações de Carlos Maximiliano. Relatou em ler os termos da carta aos comissários e jornalistas presentes, eis que não era amistosa; pressionado por seus colegas, todavia, acabou fazendo isso, sendo a epístola divulgada posteriormente por diferentes jornais<sup>642</sup>. Submeteu ao colegiado a proposta de indeferir o desligamento para que ele, Mello Franco, fosse tentar entender-se com o colega. Oswaldo Aranha discordou, afirmando que não caberia à Comissão ponderar sobre o desligamento, uma vez que isso caberia apenas ao Chefe do Governo Provisório; tudo o que eles poderiam fazer era encaminhar o pedido - proposta que se sagrou vencedora. Nos dias seguintes, João Mangabeira deu sua resposta ao ocorrido, defendendo-se e revidando as críticas em entrevista a periódico<sup>643</sup>. Deve-se destacar a forte reação de boa parte dos membros da Comissão aos atos de Maximiliano, chegando-lhe a fazer críticas contundentes.

Nos dias seguintes, coluna do *Correio da Manhã* entrevistou Carlos Maximiliano, publicando suas declarações<sup>644</sup> – não sem antes informar o leitor de que o jurista se reunira naquele mesmo dia com o Ministro da Justiça, Antunes Maciel. Ao *Correio*, o gaúcho declarou que sua carta não fora por todos lida, pois ele não *renunciara* à Comissão, mas sim a *abandonara*; afirmou também que, antes de enviar a missiva a Mello Franco, enviara cópia a Getúlio Vargas.

Quanto ao suposto plano de nomear os comissários como constituintes, cuja existência fora negada pelos demais membros da Comissão, se afirmou sua existência. Complementou, no entanto, que recebera informação “seguríssima” naquele dia – presumivelmente, de Antunes Maciel, com quem então se reunira – de que o plano fracassara. De passagem, mencionou que até teria poupado seu ataque à iniciativa, se soubesse que o general Góes Monteiro “estava tão desejoso de ser deputado”.

Por fim, repetiu que o projeto fora *desfigurado em relação ao que fora votado*, resguardando-se o direito de fazer-lhe críticas a partir da tribuna da Constituinte – não

---

640 Cf. *Correio da Manhã*, 31/10/1933, p.1; *Jornal do Commercio*, 31/10/1933, p.4

641 Já se noticiara rumores a respeito, cf. *Correio da Manhã*, 16/07/1933.

642 Cf. *Correio da Manhã*, 02/11/1933, p.2; *Jornal do Commercio*, 03/11/1933, p.6.

643 Cf. *A Noite*, 02/11/1933, p.1; *Jornal do Commercio*, 03/11/1933, p.6.

644 Cf. *Correio da Manhã*, 01/11/1933, p.2

podemos nos esquecer de que Maximiliano se elegera deputado constituinte; na verdade, em breve sagrar-se-ia não só membro da importantíssima Comissão dos 26, mas também seu presidente.

Em relação à reunião do dia 30/10, pode-se destacar que diferentes comissários se manifestaram, nela, a respeito da forma final do Anteprojeto. Góes Monteiro, em longo discurso, posicionou-se contrário a ele, assinando-o com ressalvas, por não dotar o Executivo federal de meios suficientes para que pudesse prover à segurança do país. Oliveira Vianna também fez críticas, entendendo que o Anteprojeto não centralizaria o país o suficiente – destacando o Conselho Supremo como órgão em que a política estadual teria força excessiva. Arthur Ribeiro fez fortes críticas à parte do Judiciário, vendo ali um “hybridismo infecundo”. Themistocles Cavalcanti e Solano da Cunha declaram aceitar o Anteprojeto; este, porém, reservava-se o direito de propor-lhe alterações no plenário da Constituinte<sup>645</sup>. Devemos destacar que tanto Monteiro quanto Ribeiro criam que a Constituição seria obra de transição, o que já fora dito por Aranha na 51ª sessão da Comissão do Itamaraty<sup>646</sup>.

Como foram aceitas emendas de redação, convocou-se nova reunião para a segunda-feira seguinte, 06/11. Antes de seu início, um comitê de mulheres, Bertha Lutz à testa, entregou propostas de emendas ao texto, defendendo a absoluta igualdade de tratamento entre os dois sexos. Similarmente, foram entregues sugestões quanto ao estatuto do servidor público pelo ministro Nabuco. Mello Franco indagou à Comissão se eles poderiam apreciar as sugestões, ao que Oswaldo Aranha foi contrário, argumentando que a Comissão fora convocada tão somente para assinar a versão final do Anteprojeto, falecendo-lhe poderes para analisar novas emendas, podendo apenas remeter as sugestões à Constituinte. Essa opinião foi aceita pelos demais membros<sup>647</sup>.

Vencida a questão, assinaram o Anteprojeto os membros presentes: Afranio de Mello Franco, Oswaldo Aranha, Themistocles Cavalcanti, João Mangabeira, Castro Nunes, Góes Monteiro e Solano da Cunha, os dois últimos com restrições. No dia seguinte colher-se-iam as assinaturas dos ausentes Oliveira Vianna, Antonio Carlos, Arthur Ribeiro e Antunes Maciel, para posterior entrega do Anteprojeto a Getúlio Vargas, por parte de Mello Franco. Dos membros da Comissão, não assinaram: Carlos Maximiliano, em virtude de sua renúncia; Prudente de Moraes Filho e Agenor de Roure, ausentes por motivo de doença; José Américo,

---

645 O comissário fora eleito constituinte, devemo-nos lembrar; não só isso, como em breve seria eleito membro da Comissão dos 26.

646 Cf. Correio da Manhã, 31/10/1933, p.3; Jornal do Commercio, 01/11/1933, p.4

647 Cf. Correio da Manhã, 07/11/1933, p.2.

por entender que isso não lhe caberia, pois deixara de colaborar com o colegiado após sua quarta sessão<sup>648</sup>. Devemos mencionar aqui também Assis Brasil, que, formalmente nomeado, não comparecera a sessão alguma.

À vista do aprovado e descrito nas Atas, quais mudanças surgiram na redação final do Anteprojeto? É difícil listá-las, pois é árduo o controle do que foi decidido e discriminado em tantas atas, uma a uma. O índice temático oferecido por Azevedo não nos ajuda muito nessa tarefa, não sendo todo confiável. Além disso, não raro a Comissão retomava questões já decididas, mediante o oferecimento de emenda por parte de algum comissário, de modo que é difícil descobrir qual exata redação final teria sido aprovada, ao longo das 51 sessões.

A despeito desses obstáculos, podemos indicar algumas alterações feitas após a 51ª sessão. Chegamos à impressão que, de modo geral, o Anteprojeto se manteve grosso modo fiel ao anteriormente decidido. No entanto, houve desvios – por vezes, mesmo desvios consideráveis.

Por vezes, foram alteradas ou suprimidas disposições sem que isso acarretasse alterações no decidido. É o caso, por exemplo, da supressão dos dispositivos que afirmavam que a União seria soberana e os estados, autônomos (ACI, p.39) e daquele que expressamente proibia a diferenciação entre filhos dos mesmos estados (ACI, p.41). Em ambos os casos, suprimiram-se artigos em tese desnecessários, pois suas disposições já estavam implícitas, respectivamente, nas previsões sobre federalismo e igualdade.

De forma similar, ocorreram emendas que criavam alterações, mas desprovidas de grande relevo para a vida do país. Assim, por exemplo, inseriu-se dispositivo (art. 49, §2º) segundo o qual a rejeição da promoção de magistrado por antiguidade, por três quartos dos votos do tribunal competente, implicaria na aposentação do juiz preterido.

Tiveram lugar, todavia, alterações consideráveis. Caso importante ocorreu nas disposições transitórias, onde pela redação final (art. II), contrária ao que fora votado, eliminou-se a previsão de que a lei orgânica das intervenções poderia regular a forma de nomeação dos interventores (ACI, p.59). Indiretamente, a supressão tendia a manter uma ampla margem de liberdade ao presidente da República para decidir o tema então sensível para a vida nacional.

Na versão final do Anteprojeto fez-se do direito penitenciário matéria de competência da Assembleia Nacional, o que, até onde pudemos revisar, não foi debatido pela

---

648 Cf. A Noite, 07/11/1933, p.3.

Comissão, apesar de ela ter recebido ofício da Subcomissão Legislativa a esse respeito. A existência desta Subcomissão no tema e seus trabalhos devem ter sido fundamentais para sua federalização no Anteprojeto.

A criativa proposta de centralizar as causas judiciais de interesse da União nas Varas da Fazenda de cada capital estadual também foi revista, tendo-se suprimido o aprovado. Em seu lugar, previu-se a apelação direta ao Supremo Tribunal Federal nesses processos, o que importava em alteração relevante na prática forense.

Outra alteração de monta foi relativa à polícia civil, a qual originalmente passaria a ter todas as garantias garantidas ao serviço público (ACI, p.597). Pela versão final do Anteprojeto, consoante o art. 93, as garantias continuariam existindo, mas apenas para o policial formado em Direito. Isso importava no total esvaziamento da garantia constitucional, uma vez que, excetuados os delegados, os policiais civis raramente tinham esse tipo de diploma. Abria-se caminho para manter a força policial um instrumento do governador do momento, o que talvez indicasse a confiança do Governo Provisório em conservar o governo de muitos estados, ou o seu desejo de, mediante concessões, tornar o Anteprojeto mais aceitável às bancadas dos grandes estados da Constituinte.

O artigo 19 também trazia alterações consideráveis ao dispor sobre águas e jazidas: todas as inexploradas agora passariam a pertencer à União, numa redação ampliada em relação à original. Tal ampliação expropriava riquezas, tendo enorme impacto prático.

Isso derruba nossa interpretação anterior, de que nessa matéria a ousadia era limitada pelo temor de fortes reações na Constituinte? Não necessariamente, pois entre a primeira discussão do tema e a redação final ocorreu ao menos um fato de grande relevo político: a definição de quem seriam os constituintes. Assim, pode ser que, enfim sabendo quais eram os constituintes e portanto suas tendências políticas, o Governo Provisório passasse a se sentir seguro o bastante para dar um passo maior, encaminhando uma nacionalização mais direta e radical no Anteprojeto – como que já acostumando as pessoas com o que estava por ser decretado com o futuro Código de Minas.

Alteração importante foi a relativa ao combate às secas. A disposição, isoladamente aprovada, passou a ser redigida como parágrafo de artigo mais amplo, relacionado a política rural para a fixação do homem nos campos e colonização<sup>649</sup>. De acordo com o artigo, a União

---

649 “Art. 128. A lei orientará a política rural no sentido da fixação do homem nos campos, a bem do desenvolvimento das forças econômicas do país. Para isto, a lei federal estabelecerá um plano geral de colonização e aproveitamento das terras públicas, sem prejuízo das iniciativas locais, coordenadas com as diretrizes da união. Na colonização dessas terras serão preferidos os trabalhadores nacionais.

deveria estabelecer um “plano geral”, sem “prejuízo das iniciativas locais”, as quais seriam, todavia, coordenadas com as diretrizes federais. Isso significa que o art. 177 da Constituição de 1934, um dos inauguradores do regime cooperativo brasileiro (BERCOVICI, 2012, p.385), teve sua origem numa das alterações da matéria votada realizadas após a 51ª reunião da Comissão do Itamaraty.

Deve-se mencionar também que a disposição relativa a “defesa da raça”, originalmente aprovada na votação em bloco do projeto de Castro Nunes, foi eliminada. Dessa forma, o Anteprojeto não contém referência a isso.

Houve, ainda, ligeiras mudanças de redação quanto às garantias dos funcionários públicos (art. 91) e trabalhadores (art. 124, §1º): em ambos os casos, as garantias conferidas ficavam desde já em vigor, por força de expressa determinação constitucional, ao contrário do que fora decidido nas sessões descritas pelas Atas.

Tudo isso lança novas luzes sobre os trabalhos da Comissão do Itamaraty. Ao contrário do que geralmente se supõe, estes não se limitaram ao descrito em suas célebres atas. Lança novas luzes, também, sobre a destacada atuação de Carlos Maximiliano na Constituinte, na qual presidiu a Comissão dos 26, com a incumbência de receber o Anteprojeto e propor-lhe emendas. O ocorrido também pode ter contribuído para um acentuar do tom crítico de João Mangabeira - em seus artigos escritos durante a Constituinte e depois compilados (MANGABEIRA, 1934) - às propostas de emenda ao Anteprojeto sugeridas pela Comissão dos 26.

Cabe ainda indagar qual seria a causa do silêncio sobre o sucedido após a 51ª sessão da Comissão do Itamaraty. Nossa hipótese é a de que isso se dá em virtude do caráter autorreferencial da literatura existente sobre o tema.

A fonte principal a respeito do assunto eram e seguem sendo as *atas da Comissão* compiladas por Azevedo. Sua coletânea não menciona, porém, nenhuma reunião após a 51ª sessão. A obra tampouco acrescenta a versão final do Anteprojeto, dificultando o contraste entre o aprovado e o publicado. Isso tudo, por sua vez, induz o leitor a pensar que nada mais teria ocorrido.

A segunda fonte principal é a biografia de Afranio de Mello Franco feita por Afonso

---

§ 1º A defesa contra a sêca será permanente e os respectivos serviços custeados pela união.

§ 2º A lei federal poderá proibir, limitar ou favorecer a imigração e a emigração, tendo em vista os interesses nacionais.

§ 3º os serviços de vigilância sanitária vegetal e animal serão federais, podendo a união proibir, condicionar ou limitar a entrada das espécies prejudiciais, reservada aos estados a legislação complementar”.

Arinos. Embora revele muito dos bastidores da Primeira República e do Governo Provisório, nada declara sobre o ocorrido após o 51º encontro, reforçando no leitor a convicção de que nada mais teria sucedido.

Por sua vez, o texto de Walter Porto, o qual produz um bom resumo do que foi a Comissão do Itamaraty, baseia-se fortemente no texto de Afonso Arinos. Anteposta às próprias Atas a título de introdução, reforça a falsa impressão anterior.

Não bastasse tudo isso, outras obras de referência no tema, as de Poletti e de Wolkmer, nada declaram sobre o ocorrido. O ciclo, assim, se fecha, em um consenso de silêncio.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise das fontes permite-nos chegar a algumas conclusões. Antes de mais nada, todavia, cumpre destacar que as conclusões dos capítulos 5 e 6 poderiam também aqui constar, embora digam respeito a aspectos mais específicos do tema analisado. A fim de evitar repetições desnecessárias, remetemos o leitor àqueles trechos, os quais ficam então considerados parte do fecho da dissertação.

Os debates da Comissão do Itamaraty validam a hipótese de que a União era vista, no fundo, como materialização do interesse coletivo, em oposição aos estados, os quais representariam os egoísticos interesses individuais. Ao longo das discussões, isso é demonstrado por decisões como a de a União ser responsável também pelo desenvolvimento regional, auxiliando estados em piores condições financeiras; a de a Constituição Federal retirar parte dos tributos dos estados e transferir-lhes aos municípios, operando uma redistribuição de renda que beneficiava entidades locais mais vulneráveis; a de a intervenção estatal na economia dar-se, sobretudo, pela União, em busca de uma melhor equilíbrio social. Ao mesmo tempo, assim como surgiram discursos defendendo a predominância do interesse coletivo sobre os individuais, surgiram aqueles que arguíam a predominância da União sobre os estados.

Vimos nas conclusões daqueles capítulos que existe a tendência de centralização levar a mais centralização, bem como a de constitucionalização levar a mais constitucionalização. O fenômeno, em verdade, é mais amplo, de modo que, de forma geral, pode-se concluir que existe a tendência de mudança de polo decisório levar a mudança de polo decisório. O que pode começar como uma alteração de polo decisório sobre determinados temas pode levar a novas alterações em cadeia, tão logo se perceba que os temas objeto dessas novas mudanças são muito relacionados às matérias originalmente transferidas, devendo todos receber tratamento sistemático. Isso foi visto nos casos de centralização e constitucionalização aqui analisados. Assim, altera-se também o polo decisório ao perceber-se que certos assuntos são intimamente ligados ou mesmo instrumentais àqueles que se almeja desde o início transferir.

Aproveitamos o ensejo e lançamos a hipótese, dependente de confirmação por pesquisa mais aprofundada que a nossa, de que essa tendência de mudança de polo decisório levar a mudança de polo decisório existe mesmo nos casos de descentralização. Encontramos indícios disso ao longo de nossas pesquisas, como quando se declarou que a razão para o

direito processual ser de competência estadual na Primeira República seria o fato de pertencer aos poderes locais a organização do Judiciário; como os assuntos seriam fortemente relacionados, esta competência teria atraído aquela. As atas da Constituinte Republicana, bem como obras a seu respeito, como a de Agenor de Roure, de João Barbalho e de Carlos Maximiliano, oferecem um rico campo de pesquisa para confirmação ou refutação dessa ideia, podendo ser analisadas com grande proveito. Dessa forma, lançamos a sugestão de pesquisa sobre a hipótese de descentralização gerar tendência a descentralização, usando-se como campo de teste a Constituinte de 1890-1891, mediante a análise de seus anais e de obras relacionadas aos seus debates, como fizemos aqui no que tange à Comissão do Itamaraty.

Outra conclusão a que chegamos, pelo fato de o fenômeno ficar evidenciado ao longo dos trabalhos, é que uma das grandes razões para a decisão de determinado tema ser atribuição estadual e não federal é permitir-se aos estados decidir diferentemente, conforme as preferências das maiorias locais. Se uma pluralidade de regimes jurídicos sobre determinado assunto não é interessante, ou revela-se mesmo danosa, não há porque a competência a eles relativa ser estadual, sendo portanto federal. Pluralismo jurídico pode ser contraproducente. Se o Estado passa a atuar incisivamente no transporte, na comunicação, na economia e no social - temas que exigem unidade de soluções - passa tudo ou quase tudo relativo a esses temas a ser de atribuição central. Essa conclusão pode parecer banal, mas fazemos questão de destacá-la pela defesa e glorificação dos poderes locais que ainda hoje ocorre, por vezes de modo deslumbrado. Em vez de oferecer soluções, o culto do poder local oferece novos problemas. O debate sobre qual o grau de centralização adequado a um país sempre deve ser feito, sobretudo numa democracia, merecendo as diversas posições respeito e debate honesto, mas não se pode perder de vista que a descentralização na mesma extensão daquela existente nos Estados Unidos em fins do século XVIII não é mais viável, por força até das mudanças tecnológicas.

Isso, é claro, não explica tudo. Existem também outros fatores que reforçaram a centralização havida no período estudado, como o meio cultural criado pelo Governo Provisório, forte entusiasta da nacionalidade brasileira, de modo que, na dúvida, determinada competência era destinada à União, não aos estados.

A próxima conclusão é relativa não tanto às medidas aprovadas pelos membros da Comissão do Itamaraty, mas sim ao que lhes era subjacente. O que estava em jogo ao longo de todos os debates havidos eram os conceitos de *Constituição* e de *matéria constitucional* de

cada comissário. Assim, por vezes se questionava se determinada matéria em deliberação era mesmo matéria constitucional; se a redação sugerida a dispositivo era conforme a técnica constitucional, uma vez que seria longa demais ou inapropriada, por cogitar mesmo de prazos; se o próprio projeto não estava indo longe demais em extensão, uma vez que a Constituição não poderia, por algum tabu, virar um “colosso”.

Por vezes essa argumentação era claramente instrumentalizada, era um ato de fala, sendo usada apenas para afastar proposta de que se discordava. Mas não era só isso, havia mais: estavam realmente sendo postas à prova as convicções de cada comissário acerca do que deveria ou não constar numa Constituição, acerca do que seria “matéria constitucional”. E, apesar das dúvidas a respeito, os comissários, homens pragmáticos que eram, ao tentar resolver problemas por eles percebidos, geralmente decidiam inovar no texto constitucional, optando pela inclusão de dispositivos que destoassem da tradição constitucional de até então. Isso tudo porque tinham a esperança de projetar um novo país, o qual poderia superar um passado que não admiravam.

A conclusão a que essa constatação nos leva é a de que uma Constituição consiste num projeto de nação, numa visão de como a realidade nacional deve ser. Destarte, é plenamente viável que nela existam disposições sobre áreas além daquelas sobre as quais se dispunha no final do século XVIII, com formas de redação distintas da tradição até então existentes, com extensões diferentes do que aquelas decididas em determinado momento histórico. O cerne desses documentos são os planos que se têm para o país, sendo tudo o mais instrumental; as disposições constitucionais são “apenas” a base jurídica para o projeto de nação que se tem, não sendo sua forma nem conteúdo *a priori* determinados.

Mais uma vez, parece que chegamos a uma conclusão banal, mas ela frequentemente vem sendo esquecida, razão pela qual a ressaltamos. O que deve ou não constar de uma Constituição, com que grau de detalhamento e com que exigibilidade, isso tudo são questões puramente políticas. A avaliação de que alguma eventual Constituição seja muito curta ou detalhista, engessando de menos ou demais, é – disfarçadamente ou não – uma exclusivamente política, não havendo no mundo técnica jurídica realmente apta a embasá-la. Esse é um debate da arena política; com reflexos na jurídica, sim, mas é uma questão puramente política: a de que tipo de desenho a sociedade deve ter. Quando alguns juristas afirmam que determinada Constituição é muito detalhista, exagerada, engessando excessivamente, defendendo que uma Constituição deveria conter apenas o conteúdo daquelas

do século XVIII, sabemos com essas colocações mais sobre suas ideias políticas do que sobre ideias jurídicas supostamente gerais. Como sintetizado, “O direito constitucional não é meramente técnico, mas é político, pois deve tratar da difícil relação da constituição com a política. A constituição não pode ser compreendida de forma isolada da realidade, pois é direito político, isto é, a constituição está situada no processo político” (BERCOVICI, 2013b, p.14-5).

É claro que há temas cujo engessamento em nível constitucional tende hoje a nos parecer impróprio: faria sentido, por exemplo, fixar-se o *quantum* da taxa básica de juros do Banco Central por emenda? Ainda assim, um debate como esse é sobre a conveniência política de certa medida, não existindo uma natureza das coisas que fixe o que é ou não “constitucional”. Isso cabe apenas à sociedade de cada tempo decidir, eis que se trata de política. E se ela decide que o poder político deve atuar ativamente em áreas como a econômica e a social, não é de todo estranho que sua norma mais importante passe a lidar com esses temas; se o campo de matérias nas quais o Estado atua aumentou, por que também não poderia aumentar o campo de matérias a respeito das quais sua Constituição disponha?

Isso tudo, é claro, já estava mais ou menos presente nos raciocínios dos membros da Comissão do Itamaraty. A tal ponto que João Mangabeira, após alguma meditação a respeito, complementou, à sua maneira, seus argumentos expedidos no seio do colegiado

Já passou o tempo das constituições *syntheticas* – ‘curtas e obscuras’, como queria Bonaparte. Todas as novas Constituições abrangem direitos e interesses que se não representavam nas antigas. O campo da matéria constitucional se dilatou com as transformações econômicas do mundo. Só a ignorância poderia, hoje, restringir uma Constituição às raias da organização dos Poderes do Estado e das garantias enumeradas na famosa Declaração, que constitui o credo egoístico do individualismo burguez. Mas, nem oito, nem oitenta. Se as Constituições não devem ser tão resumidas como as de outr’ora; não devem, todavia, ser tão longas quanto uma encyclopedia (1934, p.168-9)<sup>650</sup>.

Numa democracia, sobre o que a Constituição deve ou não dispor, bem como a extensão que deve ou não ter, é algo que deve estar sempre aberto a debate. Mas o que não faz sentido é fixar-se isso *a priori*, tolhendo-se a discussão. Cada sociedade deve livremente debater o conteúdo da Constituição, levando em conta o projeto de nação que se almeja fixar

---

650 Essa citação é uma das mais interessantes possíveis para ilustrar o tema, pois escancara o caráter dinâmico do conteúdo de uma Constituição, pelos seus próprios argumentos; ao mesmo tempo, todavia, busca fixar o que ela pode ou não fazer, por mera conveniência política de seu autor. Mangabeira, àquele momento, estava criticando a proposta da Comissão dos 3 - presidida por seu desafeto Carlos Maximiliano -, a qual teria alterado vários pontos caros ao jurista e seria, mesmo assim, mais extensa do que o Anteprojeto, cuja redação final fora por ele elaborada - por isso a crítica quanto à extensão. Mangabeira mais uma vez conciliava pontos opostos, expressando tensões relevantes.

– o que inclui a determinação de quais devem ser as funções do Estado. Não devemos achar que as Constituições estejam necessariamente circunscritas a determinados temas

Na atualidade, nenhuma constituição deve ser vista como uma espécie de livro sagrado, portador de uma carga semântica imutável. As sociedades contemporâneas são complexas, portanto a demanda por decisões é muito maior hoje do que ao tempo em que a constituição foi inventada como forma (PAIXÃO, 2011, p.166).

Os debates da Comissão do Itamaraty mostram-nos que as pessoas não atuam nas nuvens quando discutem a criação de uma Constituição. Elas levam em consideração os problemas ocorridos no passado – e a sua visão do que teria sido esse passado. Dessa forma, ao redigir artigos para o futuro, voltam-se a toda hora para trás, tentando conceber trechos que eliminem dúvidas e debates surgidos no passado. O desejo de controlar o jogo à frente mediante olhares para trás reclama expressão no papel. Isso também leva, naturalmente, a uma extensão maior do texto constitucional.

As primeiras Constituições liberais não eram só liberais, eram também as primeiras Constituições. Não terá isso também contribuído para sua maior concisão?

Com o surgimento da Constituição moderna, buscou-se alterar a sociedade de então, a partir de um novo começo: apenas delineavam-se as instituições básicas de um Estado que deveria ser o mais limitado possível e, eventualmente, declaravam-se alguns direitos dos indivíduos. Com o tempo e a adoção de novas Constituições pelo mundo, foram sendo acrescentadas, todavia, soluções a problemas ocorridos no passado, a fim de evitar-se sua repetição em novos regimes, o que contribuía para uma progressiva extensão dos textos constitucionais. Resumidamente, pode-se dizer que a experiência engrossa as Constituições, uma vez que se busca evitar a repetição de controvérsias constitucionais pretéritas.

Isso é claro na Comissão do Itamaraty; os comissários, afinal, eram em sua maioria homens de Estado, levando em conta supostas lições aprendidas ao longo da Primeira República. Na verdade, parecia até irresponsável omitir-se diante de velhos problemas ou reproduzir algo que houvesse gerado dúvidas e abusos. Um dos melhores exemplos dessa dinâmica é mesmo anterior ao Governo Provisório: na Reforma de 26, ampliou-se drasticamente o artigo sexto da Constituição, relativo às intervenções federais, tendo-se em vista as crises institucionais anteriores e os debates até então havidos. Se a Comissão do Itamaraty atuava considerando os problemas oriundos dos novos tempos, procurando adaptar o Estado aos desafios do presente e futuro, isso não quer dizer que eles também não

trabalhassem com os olhos voltados para trás.

Essa conclusão leva a outra, relativa à forma de interpretar-se o que a Comissão estava fazendo. Outra chave de leitura possível sobre a intervenção estatal, além daquela que a encara como resultado de escolha política diante de demandas sociais, é aquela que a enxerga enquanto forma de prevenir a repetição de “erros do passado”. Assim, a decisão de fomento à intervenção estatal poderia ser vista da mesma forma que muitas outras tomadas pela Comissão: acréscimos à Constituição com o intuito de evitar-se a repetição de “erros do passado”. Nesse sentido, a opção pelo Estado Interventor nos âmbitos social e econômico dar-se-ia também a partir da avaliação de que o modelo liberal teria seus méritos, mas também uma série de falhas, as quais precisariam ser corrigidas face à constatação de problemas oriundos desse modelo. Assim, a implementação de medidas de intervenção estatal dar-se-ia como forma de correção de distorções verificadas no sistema liberal, a fim de garantir-se o fundamento último daquela ordem: a crença de que as pessoas são livres e iguais, não podendo haver distinções de nascimento, devendo todas terem iguais chances de acesso aos benefícios da vida.

As fontes também indicam a necessidade de novos instrumentos por parte de um Estado que atue em temas complexos do social, precisando este, para intervir, de formas mais rápidas e mais técnicas do que as oferecidas pela fórmula tradicional de lei aprovada por um imenso colegiado de parlamentares de formação vária, mediante procedimento consideravelmente lento, além de usualmente duplo (i. e., passando por duas casas). Assim, à medida que a intervenção estatal se ampliava e se complexificava na Primeira República, surgia mais legislação delegada. Profundamente técnicos, temas como comunicações, transportes, educação, saúde e uso extrafiscal da tributação passavam a ser cada vez mais normatizados pelo Executivo, fenômeno que se intensificaria e aceleraria no Governo Provisório, com suas enxurradas de decretos, muitos deles orientados por um saber especializado.

Cedo se notou o risco às instituições liberal-democráticas desse acentuar da criação legislativa pelo Executivo – seus discursos legitimadores, por sinal, não raro foram esboçados ou difundidos para justificar regimes autoritários ou esvaziamentos da democracia. Mas essas novas formas de atuação estatal refletiam, sob os mais distintos regimes, mudanças de um mundo de tecnologia crescentemente complexa, gerador de várias benesses e de vários problemas, ocorrendo esse fenômeno em todo o Ocidente.

Indivíduos de vocação autoritária adoravam – e seguem adorando – invocar isso para justificar a extinção ou manietamento da representação popular, mas isso não significa que, na realidade, a democracia fosse incompatível com essas formas de atuação estatal, cada vez mais necessárias à medida que se complexifica a intervenção no domínio sócio-econômico. Sociedades dinâmicas podem reinventar o seu regime democrático, com um sistema político que não fuja às eleições em massa e que reestruture as divisas e funções dos Poderes. A democracia não é incompatível com um chefe do Executivo escolhido mediante sufrágio universal e controlado por Legislativo eleito por esse mesmo povo, mas que controladamente delegue funções suas a pequenos colegiados tematicamente divididos, aptos ao estudo técnico das matérias legislativas.

Essa tendência já se revelara nos anos 30, mesmo nos discursos de homens de Estado com prática parlamentar. Mello Franco reconhecia que o principal trabalho da Camara era feito mesmo pelas comissões, órgãos mais técnicos. Agenor de Roure e João Mangabeira realçaram a relevância do papel fiscalizatório da Assembleia, tão ou mais importante do que seu papel legislativo. Similarmente, o risco autoritário também se fazia sentir – em Themistocles Cavalcanti o caráter técnico da legislação era usado como argumento para esvaziar o controle popular sobre o Executivo.

Mas a democracia de um mundo crescentemente complexo tem que lidar com esse risco, se quiser realmente tornar a sociedade o mais livre possível em uma época de quase onipresença estatal. Assim como a mais pacífica das democracias têm que dispor de meios militares eficientes para defender-se de tentativas de agressão, a democracia de tempos complexos, demandadores de intervenção estatal, precisa contar com meios rápidos e técnicos de atuação legislativa, sem abrir mão do controle popular. Não têm faltado em nossas faculdades, felizmente, quem busque conciliar Estado Interventor e “Daseinsvorsorge” com um projeto de intensificação da democracia e de reconstrução teórica dos fundamentos da cidadania livre, adaptável a sociedades como a brasileira<sup>651</sup>.

Tanto esta conclusão quanto a outra anteriormente exposta permitem-nos, por sua vez, afirmar que o surgimento do Estado Interventor, de forma geral, tanto flexibiliza quanto engessa o ordenamento jurídico. Por um lado, surgem medidas como leis delegadas, decretos-leis, medidas provisórias, ensejadoras de rápidas alterações no ordenamento; por outro, surge a tendência de ampliar o âmbito material da Constituição, a qual passa a dispor de mais temas

---

651 Na “obsessão democrática” de defensores da “Constituição dirigente” (Bercovici) e nas “releituras à margem da história” de Constant e Forsthoﬀ por Seelaender já se vislumbraria algo disso.

e, com isso, enrijece a ordem jurídica. O Estado Constitucional Contemporâneo não escapa a esse paradoxo.

Podemos concluir, também, que o Anteprojeto da Comissão do Itamaraty no fundo pouco inovava no ordenamento jurídico, limitando-se, em geral, a constitucionalizar o que era criado pelo Governo Provisório. Trazia imensas inovações em relação à Constituição de 1891, mas não tantas frente ao ordenamento criado pelo Governo.

O Anteprojeto, assim, era a consolidação do Governo Provisório – ainda que com algumas divergências, como o Conselho Supremo. A Constituição proposta pelo Anteprojeto recepcionava a obra do Governo Provisório e a fixava na nova ordem constitucional, além de lançar as bases para a continuidade da obra de “renovação nacional” conduzida pelo Governo. O Anteprojeto, bem como parte considerável da Constituição de 1934, têm, assim, sua origem não nas decisões da Comissão do Itamaraty, mas nas do Governo Provisório – e sobretudo nos seus decretos.

Deve-se destacar, porém, que mesmo o Governo Provisório, que tanto inovou no ordenamento jurídico através de legislação febril e incisiva, não criou tudo *ab ovo*. Muitas medidas já tinham sido incipientemente tomadas ao longo da Primeira República, à medida que a tecnologia e as relações sociais se complexificavam. Seria injusto dizer que o Governo Provisório seria mera continuidade da Primeira República no tema, já que ele imprimiu toda uma nova energia na empreitada, com base em ideias marcadamente suas – mas também seria inadequado afirmar que o Governo criou tudo do zero, não havendo nada semelhante no regime anterior. Há, mais uma vez, nuances a serem consideradas.

Isso tudo demonstra as complexidades do tema. O Estado Interventor não surgiu com a Constituição de 1934, nem com o Anteprojeto da Comissão do Itamaraty, tampouco com o Governo Provisório: na Primeira República paulatinamente criaram-se instrumentos de intervenção, face aos problemas que iam surgindo. E isso não é de surpreender, uma vez que os problemas existentes em ambas as sociedades eram em muitos sentidos os mesmos, variando apenas na sua *intensidade*, ou na *percepção desta*. Houve, pois, continuidades entre a Primeira República e o Governo Provisório, em que pese ambos os regimes fossem muito distintos.

A análise detalhada da criação de Estado interventor fora da Constituição, havendo ou não alguma vigente, lança elementos que confirmam a conclusão de que a Constituição não é de todo decisiva para a efetivação de um Estado que atue no domínio sócio-econômico

(BERCOVICI, 2012, p.382-4, 410)<sup>652</sup>. A Constituição é útil para que a intervenção estatal ganhe suporte jurídico e consolide suas posições no ordenamento, dificultando revogações. Todavia, tirante esses aspectos, o decisivo é a atuação diuturna da Administração Pública, bem como seu regime legal. Se a atuação da máquina pública não ocorre devidamente por falta de pessoal qualificado ou por falta de condições materiais, ou se seu regime legal não lhe permite fazer muita coisa, as normas constitucionais a seu respeito são em grande medida inutilizadas.

A análise das Atas da Comissão do Itamaraty também revela uma profunda desconfiança em relação aos poderes regulamentadores das normas constitucionais. Não é desconfiança dos estados e da Assembleia; é desconfiança imensa dos estados, grande do legislativo federal e considerável das demais autoridades. Amarrava-se o presidente, amarrava-se todo e qualquer funcionário público em posição de poder com garantias e possibilidades de responsabilização. A Comissão fez o texto constitucional amarrar todos. Tudo para evitar a repetição de temidos “erros do passado” ou para, com base na experiência acumulada, blindar as determinações constitucionais contra eventuais esvaziamentos.

Isso demonstra que centralização não é só unificação dos centros responsáveis por tomadas de decisão, mas também sua consequência, a diminuição da margem de liberdade decisória dos agentes que até então tinham competência para tanto. Se tomarmos essa outra face do conceito, e a aplicarmos de modo independente, chegaremos a um conceito de centralização em sentido amplo, segundo o qual centralização seria a maior vinculação das autoridades executoras de normas, o que incluiria, por exemplo, tanto a transferência de poder decisório dos estados para a União quanto a transferência desse mesmo poder dos poderes legislativos ordinários para os poderes legislativos qualificados, i. e. do nível legal para o nível constitucional, limitando-se o legislador.

Também se centraliza para amarrar, seja para impedir decisões atécnicas, evitar bloqueios recíprocos, etc e moralizar-se a máquina pública (e.g., dificultando a instrumentalização do funcionalismo público para a perpetuação de oligarquias no poder). Foi para evitar-se a instrumentalização da máquina pública para fins não republicanos que se reforçaram as garantias ao servidor público; foi para evitar-se abusos dos estados que se

652 “Em termos de atuação estatal, o Poder Executivo acaba agindo à margem e apesar da Constituição, embora não de forma propriamente inconstitucional, como muitas vezes se deu sob a Constituição de 1891. A Constituição de 1934, no entanto, não é a referência de atuação do Estado brasileiro. Esta se dá ao nível do direito administrativo e do direito econômico. [...] Desde a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública (Decreto 19.402, de 14.11.1930), a própria estruturação dos sistemas públicos de educação e saúde e os primórdios das políticas públicas de cultura e de instituição dos órgãos de previdência social ocorrem durante todo o Primeiro Governo Vargas (1930-1945), sem qualquer vinculação material, durante o período constitucional, ao texto de 1934” (BERCOVICI, 2012, p.383-4).

fortaleceram os municípios; para evitar abusos com a magistratura que surgiu uma série de princípios protetores na Constituição Federal. No Brasil dos anos 30, demandas de moralização tenderam, portanto, a uma maior centralização em sentido amplo.

Desse modo, uma das explicações para a expansão da massa legislativa é a tentativa de amarrar-se melhor as próprias autoridades executórias fortalecidas por outras normas. Para evitar esvaziamento normativo (i. e., a frustração da norma originalmente planejada), faz-se blindagem normativa (i. e., detalha-se o texto normativo e se acrescentam a estes mais e mais normas para evitar sua deturpação, burla ou simples ineficácia). Num ambiente em que se desconfia da criatividade de autoridades que executarão (quer normativa, quer materialmente) os preceitos em processo de elaboração, muitas vezes opta-se por amarrar os executores, por meio de textos mais detalhados, que deixem menos espaço ao poder de decisão do executor. Dessa forma, vão surgindo Constituições mais detalhadas e centralizam-se na legislação federal as decisões em vez de se o poder local livre para escolher.

Essa dinâmica prolonga-se pela história brasileira, fazendo-se sentir até hoje. Seu exemplo por excelência é a EC nº 58<sup>653</sup>, regulando no art. 29, IV da Constituição a composição das câmaras municipais do país de forma extremamente detalhista, alcançando a alínea “x” - tudo em nome de um maior controle do número de vereadores e de uma maior moralização da máquina pública. O que torna a emenda ainda mais paradigmática é o fato de também alterar o art. 29-A, o qual já fora criado pela EC nº25<sup>654</sup> para maior controle sobre as autoridades locais, vindo a Emenda nº 58 a enrijecer o regime ainda mais.

Essa dinâmica centralizadora em virtude de demandas de moralização é também uma das causas da judicialização da política, dentre muitas outras. Passa-se a recorrer ao Judiciário para que este, através da interpretação dos textos já existentes, restrinja a liberdade de atuação dos membros do Legislativo e do Executivo, diminuindo as possibilidades de lastro normativo para suas decisões e declarando inválidas medidas por estas tomadas, restringindo o campo de decisões possíveis. Pode haver milhares de magistrados no país, o que dificulta a unidade de decisão no Judiciário, mas só o fato de haver alguém que “filtre” as decisões políticas, podendo declará-las inválidas, já amarra. Há, de alguma forma, a possibilidade de restrição da liberdade de atuação do Executivo e do Legislativo.

---

653 “Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais”, de 23/09/2009.

654 “Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal”, de 14/02/2000.

Demandas de moralização, em suma, favorecem também a centralização em sentido amplo, tendo como um de seus resultados usuais a blindagem normativa, i. e., a criação de textos legislativos cada vez mais detalhistas. Esse adensamento das leis, em regimes constitucionais, reflete-se também em blindagens no nível superior do ordenamento, ampliando-se mais e mais os textos constitucionais.

Nem toda centralização com base nos “erros do passado”, todavia, pressupõe imputações de má-fé. Na fase de construção do Estado Interventor, a simples ineficiência do agente estatal inicialmente competente já podia ser contornada mudando-se o titular da competência. Isso por vezes ocorreu na Comissão do Itamaraty, tendo a federalização das normas sobre educação e sistema prisional em parte sido justificadas invocando-se a inércia ou ineficiência dos estados nesses temas. Se o analfabetismo ainda grassava no país e as prisões não eram devidamente reguladas, optava-se pelo caminho da federalização. Essa dinâmica também continuaria se repetindo até hoje, como demonstra a assunção crescente da segurança pública por parte da União, dado o insucesso, quando não retumbante fracasso dos governos estaduais.

A blindagem normativa e a centralização em sentido amplo têm, todavia, seus limites. O destino da Constituição de 1934, baseada no trabalho da Comissão do Itamaraty, e a história brasileira dos anos 1930 em diante demonstram como todo sistema político pressupõe, para seu funcionamento relativamente regular, alguns pontos de partida. A base de todo sistema político democrático é, por definição, o governo pelo e a atuação do povo. No que tange à eficiência estatal, a não aplicação desse princípio até pode ser em alguma medida contornada pela centralização em sentido amplo, pelo maior direcionamento das autoridades executórias por meio de textos normativos. Mas se o povo fica fora do Estado na prática, sem fiscalizar as autoridades dotadas de poder, não há centralização que consiga suprir sua ausência, pondo o Estado nos trilhos da democracia efetiva.

# REFERÊNCIAS

## Artigos e Livros

ABÁSULO, Ezequiel. Os “Comentários à Constituição” de Carlos Maximiliano Pereira dos Santos e a Repercussão da Cultura Jurídica Argentina no Brasil durante a Primeira Metade do Século XX. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir./UFRGS**. Porto Alegre: Edição Digital, vol. 10, n. 3, p.39-52, 2015.

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. Telegrama à Comissão do Itamaraty. In: AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a Constituição Nacional**: Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004, p.259-60. Retificação: p.329.

AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **A Constituição Federal interpretada pelo Supremo Tribunal Federal (1891-1924)**. Rio de Janeiro: Typ. da “Revista do Supremo Tribunal”, 1925.

\_\_\_\_\_. **Elaborando a Constituição Nacional**. Belo Horizonte: [s.n.], 1933.

\_\_\_\_\_. **Elaborando a Constituição Nacional**: Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

\_\_\_\_\_. **Índice Systemático da Legislação Brasileira** (7 de setembro de 1822 – 24 de outubro de 1930). Belo Horizonte: Oliveira, Costa & Cia Oficinas Graphicas, 1932.

AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a Constituição Nacional**: Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

ANDRADE BARBOSA, Leonardo Augusto de. **História Constitucional Brasileira**: Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. As Origens do Direito Econômico: Homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n.Especial em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, p.253-263

\_\_\_\_\_. Constituição Econômica e Dignidade da Pessoa Humana. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v.102, p.457-467, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito Civil ou Direito Público? A Era Vargas e o Código Civil**. Palestra proferida no dia 20/05/2016 às 15:15 no Congresso Internacional Cem Anos do Código Civil (1916-2016), no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo, Quartier Latin, 2011.

\_\_\_\_\_. O Estado Integral e a Simetriação das Classes Sociais em Pontes de Miranda: O Debate dos Anos 1930. **Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 6, n.11, p.272-293, 2015.

\_\_\_\_\_. **Soberania e Constituição**: Para uma crítica do constitucionalismo. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013b.

\_\_\_\_\_. Tentativa de Instituição da Democracia de Massas no Brasil: Instabilidade Constitucional e Direitos Sociais na Era Vargas (1930-1964). In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite (Orgs.). **História do Direito em Perspectiva: Do Antigo Regime à Modernidade**. 1. ed., 4. reimpr.. Curitiba: Juruá, 2012, p.375-414

BEVILAQUA, Clóvis. **Em Defesa do Projecto de Código Civil Brasileiro**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1906

BOECHAT RODRIGUES, Leda. **História do Supremo Tribunal Federal**. Tomo II: Defesa do Federalismo (1899-1910). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

BOUSQUET BOMENY, Helena Maria. **A Estratégia da Conciliação**: Minas Gerais e a Abertura Política dos Anos 30. In: CASTRO GOMES, Angela Maria de; BOUSQUET BOMENY, Helena Maria; MAGALHÃES CASTRO, Maria Helena de; PANDOLFI, Dulce Chaves; LAHMEYER LOBO, Lucia; MARQUES COELHO, Rodrigo Bellingrodt. **Regionalização e Centralização Política**: Partidos e Constituinte nos Anos 30. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980

BRITTO, Lemos. **A Nova Constituição Brasileira** (Promulgada em 16 de julho de 1934). Rio de Janeiro: Livraria Jacinto, 1934.

CAMPOS, Francisco. Carta a Getúlio Vargas. In: SCWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. 2. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2000, p.307-8

CAMPOS SALES, Manuel Ferraz de. **Da Propaganda à Presidência**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

CARVALHO, José Murilho de. Prefácio à Sétima Edição. In: LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: O município e o regime representativo no Brasil. 7a. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p.9-19.

CASTRO GOMES, Angela Maria de. **Introdução**. In: \_\_\_\_\_; BOUSQUET BOMENY, Helena Maria; MAGALHÃES CASTRO, Maria Helena de; PANDOLFI, Dulce Chaves; LAHMEYER LOBO, Lucia; MARQUES COELHO, Rodrigo Bellingrodt. **Regionalização e Centralização Política**: Partidos e Constituinte nos Anos 30. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

\_\_\_\_\_; BOUSQUET BOMENY, Helena Maria; MAGALHÃES CASTRO, Maria Helena de; PANDOLFI, Dulce Chaves; LAHMEYER LOBO, Lucia; MARQUES COELHO, Rodrigo

Bellingrodt. **Regionalização e Centralização Política: Partidos e Constituinte nos Anos 30.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

\_\_\_\_\_; DINIZ, Eli; ALCÂNTARA CAMARGO, Aspásia D.; MENDES DE ALMEIDA JR, Antônio; MARANHÃO, Ricardo; TRINDADE, Helgio; TRONCA, Ítalo; MARTINS RODRIGUES, Leôncio; SAES, Décio A. M.; MICELI, Sergio. **História Geral da Civilização Brasileira.** Tomo III: O Brasil Republicano, vol. X: Sociedade e Política. 9a. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 2007.

\_\_\_\_\_; LAHMEYER LOBO, Lucia; MARQUES COELHO, Rodrigo Bellingrodt. **Revolução e Restauração: A Experiência Paulista no Período da Constitucionalização.** In: \_\_\_\_\_; BOUSQUET BOMENY, Helena Maria; MAGALHÃES CASTRO, Maria Helena de; PANDOLFI, Dulce Chaves; LAHMEYER LOBO, Lucia; MARQUES COELHO, Rodrigo Bellingrodt. **Regionalização e Centralização Política: Partidos e Constituinte nos Anos 30.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **À Margem do Ante-Projecto Constitucional: Notas e Apontamentos.** Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1933.

CHAVES PANDOLFI, Dulce. A Trajetória do Norte: Uma Tentativa de Ascenso Político In: CASTRO GOMES, Angela Maria de; BOUSQUET BOMENY, Helena Maria; MAGALHÃES CASTRO, Maria Helena de; PANDOLFI, Dulce Chaves; LAHMEYER LOBO, Lucia; MARQUES COELHO, Rodrigo Bellingrodt. **Regionalização e Centralização Política: Partidos e Constituinte nos Anos 30.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

\_\_\_\_\_. Os anos 1930: as incertezas do regime. In: FERREIRA, Jorge; NEVES DELGADO, Lucília de Almeida (Coords.) **O Brasil Republicano: O tempo do nacional-estatismo – do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo.** 2a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

COMISSÃO LEGISLATIVA In: AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a Constituição Nacional: Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933.** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004, p.331.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Desoficialização do Ensino no Brasil: A Reforma Rivadávia. **Educação & Sociedade: Revista de Ciências da Educação,** Campinas, v. 30, n. 108, p.727-738, out. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0530108>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

DULLES, John W. **A Faculdade de Direito de São Paulo e a Resistência Anti-Vargas: 1938-1945.** São Paulo: Nova Fronteira, 1984.

GÓES MONTEIRO. Circular de autoria de Góis Monteiro dirigida à Junta Governativa no Rio, Cel. Emílio Lúcio Esteves, Juarez Távora e a todos os governos estaduais (datilografada), datada de 24/10/1930 In: SALGADO GUIMARÃES, Manoel Luiz Lima; MORAES DE SÁ, Paulo Sérgio; MOURA ESTEVÃO, Silvia Ninita de; ASCENÇÃO, Vera Lúcia da. **A Revolução de 30: Textos e documentos,** tomo II, p..168 (reprodução do Arquivo Antunes Maciel, código AM 30.10.24).

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930**: Historiografia e história. 16. ed. rev. E ampl., 7. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

BARROS FILHO, Prudente de Moraes. Esboço de Decreto para o Governo Provisório acerca das Questões de Limites Interestaduais. In: AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a Constituição Nacional**: Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004, p.32.

GALVÃO, Laila Maia. **História Constitucional Brasileira na Primeira República**: Um estudo da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 1923. 2013. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em:  
<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/103496/317562.pdf?sequence=1>>  
Acesso em: 15 mar 2017.

\_\_\_\_\_. Os Entrecruzamentos das lutas feministas pelo voto feminino e por educação na década de 1920. **Revista Direito & Práxis**. Rio de Janeiro, v. 7, n.13, 2016, p.176-203  
GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Memória Jurisprudencial Ministro Carlos Maximiliano**. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2010.

\_\_\_\_\_. **O jurista baiano João Mangabeira e as conferências sobre Rui Barbosa** (Coluna “Embargos Culturais”). Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jun-21/embargos-culturais-joao-mangabeira-conferencias-rui-barbosa>> Acesso em: 27 nov 2016.

GUERRA, Maria Pia dos Santos Lima. **Anarquistas, trabalhadores, estrangeiros: O constitucionalismo brasileiro na primeira república**. Curitiba: Editora Prismas, 2015.

HESPANHA, António Manuel. **Às Vésperas do Leviathan**: Instituições e poder político – Portugal – séc. XVII. Coimbra: Almedina, 1994.

\_\_\_\_\_. **Cultura Jurídica Européia**: Síntese de um Milênio. Florianópolis: Boiteux, 2005.

HOCHHEIM, Bruno Arthur. **Análise Jurídica do Estado Federal**: Uma tentativa de conceituação do federalismo. Monografia (Graduação) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível. em:  
<<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/124809/HOCHHEIM,%20Bruno%20Arthur%20-%20An%C3%A1lise%20Jur%C3%ADdica%20do%20Estado%20Federal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 15 mar 2017.

KELSEN, Hans. **Allgemeine Staatslehre**. Berlin: Verlag von Julius Springer, 1925  
\_\_\_\_\_. (Org.). **Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920**. Wien und Leipzig: Franz Deuticke, 1922.

\_\_\_\_\_. **Teoria Pura do Direito**. 8. Ed., São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

\_\_\_\_\_. Parecer sobre a Competência da Assembleia Nacional Constituinte. In: SIQUEIRA, Gustavo. O Parecer de Kelsen sobre a Constituinte brasileira de 1933-1934. **Direito & Práxis**,

Rio de Janeiro, v.6, n.11, p.366-374, 2015

KOERNER, Andrei. O Poder Judiciário Federal no Sistema Político da Primeira República. **Revista da USP**, “Dossiê Judiciário”, São Paulo, n 21, p.58-69, 1994

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: O município e o regime representativo no Brasil. 7a. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LAMERA CABRAL, Rafael. **Constituição e Sociedade**: uma análise sobre a (re)formulação da arquitetura do Estado-Nação na Assembleia Nacional Constituinte de 1933. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010. Disponível em:

<<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/982/3390.pdf?sequence=1>> Acesso em: 16 mar 2017.

LYNCH, Christian Edward Cyril. A Ideia de um Conselho de Estado Brasileiro: Uma abordagem histórico-constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.42, n.168, p.45-63, out.-dez. 2005.

\_\_\_\_\_. **Da Monarquia à Oligarquia**: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930). São Paulo: Alameda, 2014.

MAGALHÃES CASTRO, Maria Helena de. O Rio Grande do Sul no Pós-30: De protagonista a coadjuvante. In: CASTRO GOMES, Angela Maria de; BOUSQUET BOMENY, Helena Maria; MAGALHÃES CASTRO, Maria Helena de; PANDOLFI, Dulce Chaves; LAHMEYER LOBO, Lucia; MARQUES COELHO, Rodrigo Bellingrodt. **Regionalização e Centralização Política**: Partidos e Constituinte nos Anos 30. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MANGABEIRA, João. **Em Torno da Constituição**. Companhia Editora Nacional: São Paulo, 1934.

\_\_\_\_\_. Entrevista. In: MANGABEIRA, João. **Em Torno da Constituição**. Companhia Editora Nacional: São Paulo, 1934.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

MELLO FILHO, José Celso de. **Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República)**. 4. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014.

MELLO FRANCO, Afranio de. Carta a Getúlio Vargas. In: MELO FRANCO, Afonso Arinos. Um Estadista da República: Afrânio de Melo Franco e seu tempo. 2. Ed., volume único. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1976.

\_\_\_\_\_. Parecer na Comissão de Justiça sobre o Projeto 510 de 1912. In: MELO FRANCO, Afonso Arinos. Um Estadista da República: Afrânio de Melo Franco e seu tempo. 2. Ed., volume único. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1976.

MELO FRANCO, Afonso Arinos. Um Estadista da República: Afrânio de Melo Franco e seu tempo. 2. Ed., volume único. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1976.

MESURINI DA COSTA, Maurício. **O Estado Interventor no Brasil e seus Reflexos no Direito Público (1930-1964)**: Themistocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária. 2016. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/168633>> Acesso em: 15 mar 2017.

MOHNHAUPT, Heinz; GRIMM, Dieter. **Constituição**: História do conceito desde a Antiguidade até nossos dias. Belo Horizonte: Livraria Tempus, 2012.

QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira; VIVEIROS DE CARVALHO, Cristiano; CARVALHO ARAÚJO, José Evande; MOREIRA DE OLIVEIRA, Marco Antônio; CUNHA SOARES, Murilo Rodrigues da. **Tributação de Lucros e Dividendos no Brasil**: Uma perspectiva comparada. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/26840>> Acesso em: 12 dez 2016

RIBEIRO, Arthur. Carta a Afranio de Mello Franco. In: AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a Constituição Nacional**: Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004, p.442-7

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. In: \_\_\_\_\_, p.486-7.

\_\_\_\_\_. Do Poder Judiciário: Presença do Supremo Tribunal Federal na Comissão Constitucional. **Revista Forense**, Belo Horizonte, vol. LX, n.355, p.123-140, 1933.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. **O Idealismo da Constituição**. Rio de Janeiro: Edição de Terra de Sol, 1927.

PIRES COSTA, Adailton. **A História dos Direitos Trabalhistas vista a partir de baixo**: A luta por direitos (e leis) dos trabalhadores em hotéis, restaurantes, cafés e bares no Rio de Janeiro da 1ª República (DF, 1917-18). 2013. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/103498>> Acesso em: 15 mar 2017.

PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, Democracia e Poder Constituinte no Brasil: Disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). **Quaderni Fiorentini: per la storia del pensiero giuridico moderno**, Florença, v. 1, n. 43, p.415-458, 2014.

\_\_\_\_\_. Direito, Política, Autoritarismo e Democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. **Araucaria.: Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**, Sevilla, v. 26, n. 13, p.146-169, 2011.

\_\_\_\_\_. Past and future of authoritarian regimes: constitution, transition to democracy and amnesty in Brazil and Chile. **Giornale di Storia Costituzionale/journal Of Constitutional**

**History**, Macerata, v. 2, n. 30, p.89-105, dez. 2015 .

PORTO, Walter Costa. Prefácio. In: AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a Constituição Nacional**: Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004, p.XI-XXV.

PREUSS, Hugo. **Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften**: Versuch einer deutschen Staatskonstruktion auf Grundlage der Genossenschaftstheorie. Berlin: Springer Verlag, 1889.

ROURE, Agenor de. **A Constituinte Republicana**. Brasília: Senado Federal, 1979.

SCHWARTZMAN, Simon; BOUSQUET BOMENY, Helena Maria; RIBEIRO COSTA, Vanda Maria. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz e Terra: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

SEELAENDER. Airton Cerqueira-Leite. **Direito Constitucional e Direito Administrativo na primeira República**: notas sobre uma relação tensa. Palestra proferida no dia 27/08/2013a às 10:00 no VI Congresso Brasileiro de História do Direito, no Auditório da Fiocruz, Brasília.

\_\_\_\_\_. “Economia civil” e “Polícia” no ensino do “Direito Pátrio” em Coimbra: Notas sobre as “Prelecções” de Ricardo Raymundo Nogueira. In: **Tempo**, Niterói, v. 16, n.31 (Linguagens Políticas e História dos Conceitos: Propostas e Aplicações), p.35-63, jul.-dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Francisco Campos (1891-1968) - Uma Reeleitura. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **As Formas do Direito**: Ordem, Razão e Decisão. Curitiba: Juruá, 2013b, p.491-525.

\_\_\_\_\_. História Constitucional Brasileira. In: DIMOULIS, Dimitri (Coord.-Ger.). **Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.191.

\_\_\_\_\_. O Contexto do Texto: Notas Introdutórias à História do Direito Público na Idade Moderna. In: **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 55, p.253-286, dez. 2007

\_\_\_\_\_. Pondo os Pobres no seu Lugar: Igualdade Constitucional e Intervencionismo Segregador na Primeira República. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto (Orgs.), **Diálogos Constitucionais**: Direito, Neoliberalismo e Desenvolvimento em Países Periféricos, Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 1-26.

\_\_\_\_\_. Usos, Recriações e Estratégias: Notas sobre a relação dos juriconsultos brasileiros com o pensamento europeu. In: ABÁSULO, Ezequiel (Org.). **La cultura jurídica latinoamericana y la circulación de ideas durante la primera mitad del siglo XX**. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2014, p.23-44.

\_\_\_\_\_. Verfassung und Verfassungsrecht in Brasilien (1824-1988). In: DUVE, Thomas (Org.). **Rechtsgeschichte**: Zeitschrift des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, v. 16, p.97-103, 2010

\_\_\_\_\_; FONSECA, Ricardo Marcelo. Exemplos, Repercussões, Mudanças: uma visão

brasileira sobre o contributo de Hespanha à História do Direito. In: NOGUEIRA DA SILVA, Cristina; BARRETO XAVIER, Ângela; CARDIM, Pedro. **António Manuel Hespanha: Entre a História e o Direito**. Coimbra: Almedina, 2015.

SIQUEIRA, Gustavo. O Parecer de Kelsen sobre a Constituinte brasileira de 1933-1934. **Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v.6, n.11, p.366-374, 2015.

SKINNER, Quentin. **Visions of Politics: Volume 1: Regarding Method**. 8. impr. Cambridge: University Press, 2011.

SUBCOMISSÃO LEGISLATIVA DE DIREITO AÉREO In: AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a Constituição Nacional: Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004, p.331-2.

STOLLEIS, Michael. **Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland** (Vol. 1): Reichspublizistik und Policeywissenschaft 1600-1800. München: C. H. Beck'sche Buchdruckerei, 1988.

\_\_\_\_\_. **Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland** (Vol. 3): Weimarer Republik und Nationalsozialismus. München: Verlag C. H. Beck, 2002.

\_\_\_\_\_. **Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland** (Vol. 4): Staats- und Verwaltungswissenschaft in West und Ost 1945-1990. München: Verlag C. H. Beck, 2012.

\_\_\_\_\_. **Public Law in Germany, 1800-1914**. New York: Berghahn, 2001a.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Juristen: Ein biographisches Lexikon. Von der Antike bis zum 20. Jahrhundert**. München: Verlag C. H. Beck, 2001b

STUART MILL, John. **On Liberty**. London: Longmans, Green, and Co, 1867.

THORNHILL, Chris. **A Sociology of Transnational Constitutions: Social Foundations of the Post-National Legal Structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

TORRES, Alberto. **A Organização Nacional**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914.

VARGAS, Getúlio. **Diário: Volume I (1930-1936)**. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

WEFFORT, Francisco Corrêa. **O Populismo na Política Brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980

ZATELLI CORREIA. **Poder de Polícia e Construção Jurídica do Estado**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

### **Documentos do Arquivo da Câmara dos Deputados**

COMISSÃO CONSTITUCIONAL. **Ata (Minuta) da Comissão do Anteprojeto de Constituição**. 9 de Novembro de 1932. [Localização: Arquivo da Câmara dos Deputados, BR DFCD 1932/2/1]

COMISSÃO LEGISLATIVA. **Ofício**. 22 de janeiro de 1933. [Localização: Arquivo da Câmara dos Deputados, BR DFCD 1933/1/1]

PARREIRAS, Ary. **Ofício ao Ministro da Justiça e dos Negócios Interiores Francisco Antunes Maciel Junior**. 12 de Novembro de 1932. [Localização: Arquivo da Câmara dos Deputados, BR DFCD 1932/2/3]

SUBCOMISSÃO LEGISLATIVA DO REGIME PENITENCIÁRIO. **Ofício**. In: COMISSÃO LEGISLATIVA. **Ofício**. 22 de janeiro de 1933. [Localização: Arquivo da Câmara dos Deputados, BR DFCD 1933/1/1]

### **Biografias**

BRANDI, Paulo. FRANCO, Afrânio de Melo. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/franco-afranio-de-melo>>. Acesso em: 10 nov 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arthur Ribeiro de Oliveira**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=211>> Acesso em: 11 nov 2016<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Carlos Maximiliano Pereira dos Santos**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=230>> Acesso em: 11 nov 2016<sup>b</sup>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **José de Castro Nunes**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=233>> Acesso em: 11 nov 2016<sup>c</sup>.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Ministros do Tribunal de Contas da União**: dados biográficos. 7. ed. Brasília: TCU, Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais, 2008.

CHAVES, Luís Guilherme Bacelar. VIANA, Oliveira. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/francisco-jose-de-oliveira-viana>> Acesso em: 10 nov 2016.

CPDOC (sem indicação de autor). ANDRADA, Antonio Carlos Ribeiro de. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001a. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/antonio\\_carlos\\_ribeiro\\_de\\_andrada](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/antonio_carlos_ribeiro_de_andrada)>. Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. BARROS, Pedro de Moraes. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001b. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/barros-pedro-de-morais>> Acesso em: 10 nov 2016

\_\_\_\_\_. CAVALCANTI, Temístocles. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001c. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/temistocles-brandao-cavalcanti>> Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. CUNHA, Francisco Solano Carneiro da. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001d. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/cunha-francisco-solano-carneiro-da>> Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. DANTAS, Pedro. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001e. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/prudente-de-morais-neto>> Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. FRANCO, Caio de Melo. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001f. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/franco-caio-de-melo>>. Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. MACIEL, Artur Antunes. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001g. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/maciel-artur-antunes>>. Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. MORAIS, Ângelo Mendes de. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001h. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/morais-angelo-mendes-de>> Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. MORAIS, Feliciano Mendes de. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001i. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/morais-feliciano-mendes-de>> Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. MORAIS, Justo Mendes de. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001j. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/justo-rangel-mendes-de-morais>> Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. MOURÃO, João Martins de Carvalho. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas,

2001k. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mourao-joao-martins-de-carvalho>> Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. NUNES, José de Castro. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001l. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/nunes-jose-de-castro>> Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. OLIVEIRA, Artur Ribeiro de. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001m. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/oliveira-artur-ribeiro-de>> Acesso em: 10 nov 2016.

DIAS, Sônia. ROURE, Agenor de. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/agenor-lafayette-de-roure>> Acesso em: 10 nov 2016.

HIPÓLITO, Regina. BARROS, Paulo de Moraes. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001a. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/barros-paulo-de-morais>> Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. MORAIS NETO, Prudente de (1-JOR). In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001b. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/morais-neto-prudente-de-1-jor>> Acesso em: 10 nov 2016.

HISTÓRIA Oral do CPDOC/FGV, em julho de 1975. Entrevistadores: Aspásia Alcântara de Camargo (A.C.), Luiz Henrique Bahia (L.B.) e Vera Lucia Ruiz Calicchio (V.C.). In: MESURINI DA COSTA, Maurício. **O Estado Interventor no Brasil e seus Reflexos no Direito Público (1930-1964)**: Themistocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária. 2016. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/168633>> Acesso em: 15 mar 2017.

LEMOS, Renato (Atualização). ARINOS, Afonso. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/afonso-arinos-de-melo-franco>>. Acesso em: 10 nov 2016 .

LETRAS, Academia Brasileira de. **Afonso Arinos de Mello Franco**. Disponível em: <<http://www.academia.org.br/academicos/afonso-arinos-de-mello-franco/biografia>>. Acesso em: 11 nov 2016a.

\_\_\_\_\_. **Afonso Arinos**. Disponível em: <<http://www.academia.org.br/academicos/afonso-arinos/biografia>>. Acesso em: 11 nov 2016b.

\_\_\_\_\_. **Afonso Arinos de Melo Franco**. Disponível em: <<http://www.academia.org.br/academicos/afonso-arinos-de-melo-franco/biografia>>. Acesso em: 11 nov 2016c.

PANTOJA, Sílvia. ALMEIDA, José Américo de. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001a. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/almeida-jose-americo-de>> Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. MANGABEIRA, Otávio. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001b. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mangabeira-otavio>> Acesso em: 10 nov 2016.

PECHMAN, Robert. CARNEIRO, Levi. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/levi-fernandes-carneiro>> Acesso em: 10 nov 2016.

MOREIRA, Regina da Luz. ARANHA, Osvaldo. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001a. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/osvaldo-euclides-de-sousa-aranha>>. Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. BRASIL, Assis. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001b. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/joaquim-francisco-de-assis-brasil>>. Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. MACIEL, Antunes. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001c. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/francisco-antunes-maciel-junior>>. Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. MANGABEIRA, João. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001d. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mangabeira-joao>>. Acesso em: 10 nov 2016.

\_\_\_\_\_. MAXIMILIANO, Carlos. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001e. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carlos-maximiliano-pereira-dos-santos>>. Acesso em: 10 nov 2016.

RAMOS, Plínio de Abreu. MONTEIRO, Góis. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/pedro-aurelio-de-gois-monteiro>> Acesso em: 10 nov 2016.

RIBEIRO, Antônio Sérgio. MORAIS FILHO, Prudente de. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/MORAIS%20FILHO,%20Prudente%20de.pdf>>. Acesso em: 10 nov 2016.

VASCONCELOS, Cláudio Beserra de. MORAIS, Luís Mendes de. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/MORAIS,%20Lu%C3%ADs%20Mendes%20de.pdf>> Acesso em: 10 nov 2016.

### **Discursos**

LEMONS, Ajadil de. Discurso proferido pelo Dr. Ajadil de Lemos, presidente da Seção da Ordem dos Advogados, em 11 de outubro de 1957, quando da inauguração do retrato do Ministro Carlos Maximiliano na sala da presidência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. [Porto Alegre: s. n, 1957].

MAXIMILIANO, Carlos. [Discurso]. In: SESSÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1921, Rio de Janeiro. [Ata da...] em 25 de julho de 1921: discurso proferido por ocasião da morte de Pedro Lessa. **Annaes da Câmara dos Deputados**, p. 436-440, 25 jul. 1921.

\_\_\_\_\_. [Discurso]. In: SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 17., 1941, Rio de Janeiro. [Ata da...] em 18 de junho de 1941: oração de despedida do Ministro Carlos Maximiliano. **Diário da Justiça**, p. 3597-3600, 19 jun. 1941.

MIRANDA, Décio. [Discurso]. In: SESSÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 18., 1966. Brasília. Ata da [...], em 15 de junho de 1966: centenário do Ministro Artur Ribeiro de Oliveira. **Diário da Justiça**, 16 jun. 1966. p. 2122-2123. STF.

OLIVEIRA, Gonçalves de. [Discurso]. In: SESSÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 18., 1966. Brasília. Ata da [...], em 15 de junho de 1966: centenário do Ministro Artur Ribeiro de Oliveira. **Diário da Justiça**, 16 jun. 1966. p. 2121-2122. STF.

SALAZAR, Alcino de Paula. [Discurso]. In: SESSÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 18., 1966. Brasília. Ata da [...], em 15 de junho de 1966: centenário do Ministro Artur Ribeiro de Oliveira. **Diário da Justiça**, 16 jun. 1966. p. 2122. STF.

SILVA, Evandro Cavalcanti Lins e. [Discurso]. In: SESSÃO DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 14., 1936, Brasília. Ata da [...], em 1 de abril de 1936: [por ocasião do falecimento do Exmo. Sr. Ministro Arthur Ribeiro]. **Diário da Justiça**, 2 abril 1936, p. 1577-1578. STF.

TRIGUEIRO, Oswaldo. [Discurso]. In: SESSÃO ORDINÁRIA DO PLENÁRIO DO

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 11., 1973, Brasília. Ata da [...], em 2 de maio de 1973: homenagem ao Sr. Ministro Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, na passagem do centenário de seu nascimento. **Diário da Justiça**, p. 3205-3207, 15 maio 1973.

**Diário Oficial da União**<sup>655</sup>

BRASIL. Actos do Poder Executivo. Mensagem. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, DF, 23 abr 1936, p.8160.

BRASIL. Ministerio da Justiça e Negocios Interiores. Decreto designando membros da Comissão encarregada de elaborar o ante-projeto da Constituição Brasileira. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, DF, 12 jul 1932, p.13376.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Expediente do Sr. Diretor-Geral. N. 765. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, DF, 26 set 1932, p.18039.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. N. 820. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, DF, 27 set 1932, p.18103.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. N. 879. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, DF, 30 set 1932, p.18313.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. N. 941. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, DF, 08 out 1932, p.18721.

BRASIL. Instituto Historico e Geografico Brasileiro. A Participação do Instituto na Comissão encarregada de Organizar o Ante-Projeto da Constituição. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, DF, 17 out 1932, p.19199.

BRASIL. Ministerio da Justiça e Negocios Interiores. Novo decreto designando membros da Comissão encarregada de elaborar o ante-projeto da Constituição Brasileira. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, DF, 29 out 1932, p.19987.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Comissão encarregada de Elaborar o Ante-Projeto da futura Constituição Brasileira. Ata da Sessão de Instalação da Comissão Elaboradora do Ante-Projeto de Constituição. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, DF, 12 nov 1932, p.20756-20761

---

655 Para maior comodidade do leitor, lista em ordem cronológica