

Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

Democracia e Intervenção Estatal: Victor Nunes Leal e seu tempo

Doutorando: Bruno Arthur Hochheim

Brasília
2023

Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

Democracia e Intervenção Estatal: Victor Nunes Leal e seu tempo

Doutorando: Bruno Arthur Hochheim

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de doutor.

Orientador: Prof. Dr. Airton Cerqueira-Leite Seelaender

Brasília

2023

RESUMO

O objeto deste trabalho é estudar como Victor Nunes Leal lidou com a democracia e a intervenção estatal em sua obra, quer em seus escritos acadêmicos, quer durante sua atuação em postos públicos no Governo JK. O estudo justifica-se em virtude da relevância de Leal para a história nacional e pelo fato de os temas terem sido centrais à sua obra. O recorte temporal da pesquisa estende-se até o momento em que o jurista tomou posse no STF, em 1960. Objetiva-se realizar um estudo contextualizado de Victor Nunes, analisando-se sua obra considerando-se sua história pessoal, suas redes de relações e o contexto de rápidas transformações por que passava o país, destacando-se continuidades e rupturas em seu pensamento. A metodologia utilizada é a pesquisa historiográfica, com destaque para a leitura crítica de fontes primárias como trabalhos acadêmicos, legislação e jornais da época. A tese conclui que sua obra jurídica foi influenciada pelos estudos de história e de teoria política que realizava, de forma que procurava tornar o direito de sua época compatível com as novas necessidades da era da intervenção estatal. O historiador do direito, assim, retrabalhava conceitos como separação de poderes, legislação delegada e federalismo de sorte a viabilizar a democratização da sociedade por meio da melhoria da qualidade da vida da população causada pela atuação estatal. Conclui-se, também, que não obstante a conhecida defesa de Victor Nunes do governo local, ele no limite tinha uma concepção instrumental de municipalismo, vendo-o como meio para democratizar a sociedade e ampliar a qualidade de vida do povo, qualificando o cidadão para tomar parte das grandes decisões nacionais na esfera federal. As fontes demonstram que Victor Nunes era autor marcadamente democrático e legalista, fato que o destacava numa época em que não faltavam juristas e políticos defensores de rupturas constitucionais. Por fim, não se localizaram tanto rupturas nas ideias do autor, mas certas indefinições em pontos de contato de assuntos que lhe eram caros mas por vezes de difícil conciliação, como a revisão judicial de atos de intervenção estatal e a intervenção estatal nacionalmente planejada que tinha que lidar com a autonomia municipal. Indefinições essas que dizem menos do autor do que dos dilemas e dos desafios de sua época.

Palavras-chave: Victor Nunes Leal; Democracia; Intervenção Estatal; Federalismo.

ABSTRACT

The aim of this research is to study how Victor Nunes Leal approached democracy and state intervention in his works, both his academic works and during his appointments in the civil service in the JK Presidency. The research is justified due to the relevance of Leal to national history and due to the central role the themes played in his works. This thesis will analyze the life of the author until the moment he took office in the Brazilian Supreme Court in 1960. The aim is to create a contextualized study of Victor Nunes, approaching his works considering his personal story, his networks and the context of quick transformations happening in Brazil, with focus in the continuities and ruptures in his thought. The used methodology is the historiographic research, with prominence to the critical analysis of primary sources like academic works, legislation and newspapers. The thesis concludes that his legal works were influenced by his historiographic and political theory studies, in a way that he sought to make the law of his time compatible with the new needs of the era of state intervention. The legal historian thus reframed concepts like separation of powers, delegated legislation and federalism in order to enable the democratization of the society through the enhancement of quality of life of the population caused by state action. It is also concluded that, notwithstanding his well-know defense of local government, Victor Nunes had an instrumental conception of municipalism, seeing it as a way to reach the goals of democratization and enhancement of the quality of life of population, qualifying the citizen to take part in the great national decisions in the federal sphere. The sources show that Victor Nunes was a markedly democratic and legalistic author, fact that highlighted him in his period. Finally, there were not so many ruptures in the author's ideas, but certain indefinities in points of contact between themes that were dear to him but sometimes difficult to reconcile, like judicial review of state intervention and nationally planned state intervention that had to grapple with the autonomy of the municipalities. These indefinities tell us less about the author than about the dilemmas and challenges of his times.

Keywords: Victor Nunes Leal; Democracy; State Intervention; Federalism

Agradecimentos

Um doutorado é aventura de grande duração – passando por tempos de pandemia e de suspensão da vida ordinária, em muito alongada. Muitas são, pois, as pessoas com quem o caminho é compartilhado.

Ao Airton Seelaender, pela orientação e pela companhia de tantos anos nos rumos acadêmicos. Sou muito grato por todo o aprendizado, iniciado no longínquo ano de 2010, numa disciplina de Direito Constitucional – que me fez me identificar, de vez, com a área jurídica. Aprendizado esse intensificado a partir de 2011, quando passei a ser seu orientando. A você dedico este trabalho.

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.

Às minhas avós Irmgard Hochheim e Adelheid Gessner, por tudo. Aos meus avôs Arthur Hochheim e Sido Gessner, cuja companhia por pouco tempo pude ter.

Aos meus irmãos Gustavo Andreas Hochheim e a Walter Julius Hochheim, pelo companheirismo.

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 minha tia Marlise Hochheim, pelo carinho e proximidade com que sempre acompanhou meu doutorado e meus anos em Brasília.

À Jéssica Louza, pelo amor, carinho e força em todos esses anos.

À Sra. Aparecida Louza, ao Sr. Aldimiro Pereira e ao Igor Louza pelo apoio e pela companhia ao longo dos anos.

Aos meus amigos e colegas de orientação Patrícia Bortolotto, Joanir Rigo, Gustavo Zatelli e Nathaly Mancilla Órdenes. Viver e compartilhar com vocês as idas e vindas da academia, suas alegrias e seus dissabores, faz toda a diferença.

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.

Ao Gabriel Araújo e ao Henrique Leal pela longa parceria.

À Jaqueline Krause por todo o apoio e o compartilhamento de alegrias de sempre.

Ao Lucas Censi e ao Thiago Ruiz pelos momentos compartilhados.

À Cintia Andrezzo, ao Caio Andrezzo, ao Lucas Zomignani e à Nayara Azevedo pelos ricos momentos.

Ao Marcio Cunha Filho, à Taynara Ono e ao Thiago Miranda pela amizade desde os primeiros anos de Brasília.

Ao Raphael Carneiro Arnaud, à Ana Caroline Machado e à Raissa Machado por todas as alegrias divididas e os aprendizados desde os tempos de Procuradoria Federal Especializada no ICMBio.

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

Aos membros da banca de avaliação de tese e da banca de qualificação, a quem muito agradeço a leitura atenciosa.

Aos membros do Grupo de Pesquisa “Percursos, Narrativas e Fragmentos: História do Direito e do Constitucionalismo”, importante polo de estudos.

A Deus, por todas as bênçãos.

Índice

Capítulo 1 – Questões iniciais.....	10
1.1 Colocação do problema.....	10
1.2 Método.....	14
1.3 Fontes.....	17
1.4 Revisão Bibliográfica.....	20
Capítulo 2 – O Contexto.....	22
2.1 Panorama.....	22
2.2 A longa sombra da Primeira República.....	37
2.3 Transformações no Direito: a multiplicação de diplomas jurídicos e a indistinção de suas fronteiras.....	44
Capítulo 3 – Os referenciais intelectuais de Victor Nunes Leal.....	52
3.1 Introdução.....	52
3.2 A teoria política num mundo em transformação.....	52
3.2.1 Harold Laski.....	52
3.2.2 Hermann Heller.....	54
3.2.3 Análise conjunta.....	58
3.3 A doutrina jurídica brasileira em tempos de mudanças.....	59
3.3.1 Francisco Campos.....	59
3.3.2 Pedro Baptista Martins.....	61
3.3.3 Castro Nunes.....	61
3.3.4 João Mangabeira.....	63
3.3.5 Themistocles Cavalcanti.....	64
3.3.6 Carlos Medeiros Silva.....	66
3.3.7 Análise conjunta.....	67
Capítulo 4 – A intervenção estatal e a democracia no pensamento do jovem Victor Nunes Leal (1945-1950).....	70
4.1 O federalismo: a centralização nacional e a autonomia municipal como chaves para a democracia.....	70
4.1.1 Centralização e descentralização no Brasil.....	70
4.1.1.1 O tratamento do federalismo em “Coronelismo, Enxada e Voto”.....	70
4.1.1.2 O federalismo em Victor Nunes Leal: uma visão geral.....	77

4.1.2 A autonomia municipal em tempos de intervenção estatal e democracia.....	81
4.1.2.1 Aspectos gerais: intervenção estatal, federalismo cooperativo e orçamento.....	81
4.1.2.2 O resguardo da autonomia financeira dos municípios face às situações estaduais. .	85
4.1.2.3 Reforçando o eleitorado local: representação efetiva e abrandamento dos conflitos políticos.....	91
4.1.2.4 Do município à União: a centralização num país em rápidas transformações.....	93
4.1.3 A União em tempos de intervenção estatal democratizadora.....	95
4.1.3.1 A ampliação dos poderes federais.....	95
4.1.3.2 O Senado em tempos de intervenção estatal.....	98
4.2 Separação de poderes, intervenção estatal e democracia.....	105
4.2.1 Direito, política e instituições numa sociedade em transformação.....	105
4.2.2 O Poder Executivo: O grande legislador.....	117
4.2.2.1 Executivo, Legislativo e intervenção estatal.....	118
4.2.2.2 Victor Nunes Leal e as delegações legislativas.....	120
4.2.2.3 Os autores contemporâneos a Leal e as delegações legislativas.....	127
4.2.3 O Poder Legislativo: O colegiado administrativo da Nação.....	130
4.2.4 O Poder Judiciário: entre a normatização e o controle de legalidade dos atos de intervenção estatal.....	136
4.2.4.1 A Era Lochner e a cláusula de reserva de plenário.....	136
4.2.4.2 A normatização pelo Judiciário.....	140
4.2.4.3 O controle jurisdicional de legalidade de atos de intervenção estatal.....	142
Capítulo 5 – Um interregno? Victor Nunes Leal entre a academia e a política.....	155
5.1 Introdução.....	155
5.2 O Instituto de Direito Público e Ciência Política, a política nacional e os partidos.....	161
5.2.1 O Instituto de Direito Público e Ciência Política.....	161
5.2.2 O município entre os velhos problemas e os novos desafios da intervenção estatal....	164
5.2.3 Separações de poderes.....	174
5.2.4 Os partidos na dinâmica institucional da Terceira República.....	182
5.2.5 O IDPCP e as questões partidárias.....	190
5.3 A campanha pela posse de JK.....	197
Capítulo 6 – Victor Nunes Leal nos Anos JK.....	204
6.1 Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal.....	204
6.2 Carlos Lacerda contra Victor Nunes Leal.....	212
6.3 Chefe da Casa Civil.....	220

6.3.1 Contexto.....	220
6.3.1.1 Tentativa de renovação na política: a Ala Moça e seus congêneres.....	220
6.3.1.2 As muitas propostas de reformas constitucionais: da nostalgia pela Primeira República à implantação pelo regime militar.....	223
6.3.1.3 Contornando as camadas burocráticas e a política tradicional: a Administração Paralela.....	228
6.3.2 Atuação na Casa Civil.....	233
6.3.2.1 Panorama.....	233
6.3.2.2 Relações entre Executivo e Legislativo.....	241
6.3.2.3 A Sudene e as suas muitas continuidades.....	244
6.3.2.4 Produção Intelectual.....	249
6.4 Funções na Prefeitura do Distrito Federal.....	254
6.5 Leal, Consultor-Geral da República.....	256
Capítulo 7 – Conclusões.....	262
Referências.....	267
Fontes Primárias.....	267
Fontes Secundárias.....	274

Capítulo 1 – Questões iniciais

1.1 Colocação do problema

Victor Nunes Leal foi um dos juristas mais relevantes e conhecidos no Brasil do século passado. Destaca-se hoje, porém, sobretudo por *Coronelismo, Enxada e Voto* – sua obra-prima – e por ter sido um dos três ministros expulsos do STF pelo AI-5, junto com Hermes Lima e Evandro Lins e Silva. O conhecedor da produção intelectual brasileira já terá ouvido falar, talvez, de seu *Problemas de Direito Público*, coletânea de trabalhos publicados em periódicos; ou de sua segunda edição, contraintuitiva e aptamente denominada *Problemas de Direito Público e outros Problemas*, ampliada por um segundo volume com textos adicionais.

Por outro lado, há muito vazios no que se conhece a seu respeito. Se há um oceano sem fim de estudos sobre o “coronelismo” lidando com sua incontornável obra-prima, assim como não poucas pesquisas a respeito do STF durante o regime militar, faltam trabalhos a respeito da produção jurídica de Leal fora da corte. Qual era, afinal, o perfil do jurista Victor Nunes, quais eram suas ideias, quais as etapas exatas de sua carreira, quais as características que o ajudaram a chegar àquele tribunal?

O presente trabalho procura lidar, de forma geral, com esses temas, estudando a vida e as publicações de Victor Nunes Leal como jurista. Almeja-se analisar sua produção jurídica e ver como ela refletia suas visões de mundo. Pretende-se ver como ela dialogava com a obra do autor como um todo – inclusive com *Coronelismo, Enxada e Voto*. Procura-se fazer uma investigação contextualizada, inserindo Leal no seu tempo; não vendo sua produção como um monólito de incoerência incontestável, mas sim observando nuances, mudanças ao longo do tempo, dilemas, escolhas por vezes difíceis, hesitações entre objetivos incompatíveis em dados contextos.

Ao longo das décadas, Leal produziu dezenas de obras- centenas ou mesmo milhares, se aqui forem consideradas suas decisões judiciais, seus despachos, seus pareceres. Escreveu sobre teoria política, separação de poderes, intervenção estatal, “coronelismo”, federalismo, eleições, processo, delegação legislativa, história, mandado de segurança. Foi advogado, professor, Procurador-Geral de Justiça do DF, Chefe da Casa Civil de JK, Consultor-Geral da República, Ministro do STF. Para manejar minimamente material tão vasto, com as necessidades de contextualização que ele reclama, seleções se fizeram necessárias. Estuda-se, aqui, como Victor Nunes lidava com as correlações entre intervenção estatal e democratização em sua época- assunto de que frequentemente se ocupou e que foi como que um fio condutor de sua carreira. A pesquisa avança até o momento de sua posse no STF em 1960, aí se encerrando para evitar um volume excessivo de fontes.

O trabalho terá por objetivos: 1) analisar como, em diferentes momentos de sua vida (magistério e presidência de Juscelino Kubitschek), Nunes Leal veio a atuar em questões jurídicas ligadas à intervenção estatal (inclusive em discussões relacionadas a federalismo, separação de poderes e administração pública); 2) levantar as conexões do pensamento de Nunes Leal com o seu percurso pessoal; 3) estudar o contexto nacional em que se encontrava; 4) levantar suas redes de contatos e suas afiliações políticas e intelectuais; 5) destacar continuidades e rupturas nas ideias de Nunes Leal, em diferentes períodos e contextos.

A pesquisa partirá das seguintes hipóteses:

1) A atuação jurídica de Victor Nunes Leal revelaria influências de seus estudos de Ciência Política e de História, podendo suas reflexões nesses campos ser levadas em conta para 1.1) ajudá-lo a compreender melhor- e sem ingenuidades- os problemas com que lidava e 1.2) orientar a busca das melhores soluções, dentro do que era, em cada época, o âmbito de atribuições desse jurista;

2) por meio da intervenção estatal e da democratização, Victor Nunes pretendia fornecer o melhor suporte possível para que se enfrentassem os problemas da sociedade brasileira;

3) o autor valorizava a legalidade e a democracia, Daí porque, ainda que pudesse adotar interpretações um tanto flexíveis, evitava violar, ao fazê-lo, as regras do jogo democrático;

4) não se aferrando, de modo geral, aos contornos clássicos de conceitos como “federalismo” e “separação de poderes”, Leal não hesitava em adaptá-los às transformações por que o país passava;

5) sem mergulhar necessariamente em acintosas incoerências no que reputava essencial, o autor pode ter apresentado variações em seu raciocínio, a depender da posição que ocupava e do contexto político do país, em virtude das diferentes restrições institucionais com que lidava;

6) a despeito dessas variações, Victor Nunes tendia, em última análise, a uma atuação jurídica, intelectual e política razoavelmente coerente, podendo-se divisar, a alguma distância temporal, certa sistematicidade a conectar análise, pensamento e ação.

Analisaremos as fontes, assim, atentos aos condicionamentos discursivos e ao contexto social mais amplo, na linha de António Manuel Hespanha. Também tentaremos verificar- inspirados um pouco por Quentin Skinner- o que o autor podia ou não estar fazendo, quando, para defender ou atacar posições, remoldava conceitos, expandia argumentos e efetuava novos lances no jogo linguístico dos debates jurídicos.

Se analisar um autor como Leal já aparenta, de início, ser um empreendimento de fôlego, a prática acaba por revelar-se ainda mais complexa: no estudo da história institucional brasileira, sobretudo da Primeira República e de seus desdobramentos, Victor Nunes era e segue sendo a montanha incontornável. A literatura posterior acaba, direta ou indiretamente, partindo da vasta

pesquisa historiográfica que ele realizou. Ele é, de uma forma ou de outra, referência importante das obras existentes, ainda das que lhe são mais críticas.

Refletir sobre nosso autor de modo contextualizado é quase que tarefa circular. Os estudiosos do Brasil do século XX já o tem, frequentemente, por referencial. Mas o próprio Victor Nunes também ajudou a predefinir a *visão geral do período* a partir da qual tendemos, hoje, a julgar e apreciar sua obra. Tendo analisado com notória competência a Primeira República na qual cresceu e cujo legado pôde ver por décadas, usou e filtrou Leal um vasto rol de fontes e estudos prévios, influenciando indiretamente, desse modo, todas as pesquisas subsequentes.

Essas complexidades ampliam-se numa pesquisa de história do direito que analise o autor, uma vez que sua obra é referência fundamental nessa própria área¹. Em virtude de seu método de pesquisa, lastreado em grande volume de fontes primárias e voltado à contextualização das instituições, Victor Nunes é e pode ser considerado um relevante historiador do direito brasileiro.

Além disso, Leal constantemente levava em consideração, ao atuar juridicamente, seus estudos sociais e históricos mais amplos, principalmente os relativos ao “coronelismo”. Fazia-o não para ostentar- como era comum em seu tempo- erudição e capacidade de fornecer sínteses generalizantes da história, mas sim para evidenciar nuances e qualificar o debate. Também por isso nossa pesquisa, originariamente concentrada na obra jurídica de Victor Nunes, teve de ser progressivamente ampliada, em um esforço para conectar a argumentação do jurista, o seu pensamento social, as suas interpretações da história, as suas escolhas políticas e o seu contexto. História do Direito é contexto- sem contexto histórico, faz-se absurda.

Como vemos, uma pesquisa que focava fenômenos modernos – a intervenção estatal, com seus efeitos na separação de poderes e no federalismo, bem como a democratização pela integração política das massas trabalhadoras – veio a ser, mais e mais, impelida para o exame de aspectos mais remotos. O estudo das decisões acerca da atuação estatal à época do autor levava à necessidade de análise do contexto e do universo de opções jurídico-políticas à mesa; estes, por sua vez, revelavam-se profundamente ancorados na tradição de um país de escassa instrução e agrário, tanto econômica quanto populacionalmente. O aprofundamento nas fontes primárias mais e mais revelava não pujantes instituições da União, mas incursões de intervenção estatal federal em espaços tradicionais da política local, dominados por chefes políticos os mais variados (inclusive os “coronéis”). Embora a pressuposição de existirem continuidades do passado seja um *a priori* do estudo da história do direito, a dimensão delas revelou-se aqui muito superior à inicialmente

¹ SEELAENDER. Airton Cerqueira-Leite, *História Constitucional Brasileira*, In: DIMOULIS, Dimitri (Coord.-Ger.). Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional, 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p.191.

imaginada. Por trás da expansão da máquina pública com vistas à transformação do Brasil, verificou-se a necessidade de uma constante composição com os poderes locais.

O considerável peso das tradições, práticas e estruturas políticas herdadas do passado não poderá, por isso mesmo, ser aqui ignorado, à hora de se discutirem as condições da intervenção estatal e da democratização teorizadas e propugnadas por Victor Nunes Leal.

1.2 Método

Utilizaremos como referências metodológicas constantes as orientações de António Manuel Hespanha e de Quentin Skinner.

Hespanha oferece abordagens de grande proveito para as pesquisas da área. Entende o autor que se deva fazer uma *história crítica do direito*, que não sirva apenas para legitimar historicamente as experiências presentes. O historiador, ao analisar as fontes e concatená-las, de certa forma molda os eventos históricos²: tem de estar, portanto, consciente de que seleciona a perspectiva, constrói objetos de contestável existência empírica (como tradições literárias ou mentalidades) e cria esquemas mentais para organizar os eventos³.

Atento aos fenômenos de multinormatividade social, Hespanha destaca a existência de “poderes periféricos” e complexos normativos que organizam a vida social além do âmbito do direito oficial gerado pelos polos centrais de poder político – aspecto esse de pronunciada relevância para pesquisas que lidam com formas de poder tradicional ou local. Ressalta, também, a importância do contexto, pois vê o direito como produto de um processo social. Não brota da capacidade de cada jurista para pensar e inventar, mas espelha um amplo complexo que envolve os teóricos, os atores desse campo social e, no limite, a sociedade como um todo.

Hespanha nos alerta, ainda, para os riscos decorrentes de uma visão teleológica no fenômeno histórico. Faz-nos desconfiar do processo evolutivo linear, ao mesmo tempo em que destroça conceitos imutáveis- partindo aqui, como Koselleck, das reflexões de Otto Brunner. Como lembra o historiador lusitano, existem tanto rupturas quanto continuidades históricas, de sorte que o passado precisa ser libertado das amarras mentais do presente, não podendo ser simplesmente apreciado com base em crenças, perspectivas e concepções de mundo que lhe sejam posteriores⁴.

Já Quentin Skinner traz lentes que nos ajudam a focar o que o indivíduo fazia ou podia estar tentando fazer num contexto amplo e particular. Utilizando o contextualismo linguístico, mostra os conceitos juspolíticos- e a própria linguagem política que os veicula- como mutáveis construções históricas. Importa ao autor britânico relacionar o ambiente sócio-político com a linguagem que o reflete e constitui. Em densa análise de textos, busca identificar os lances feitos nas disputas para controlar a linguagem política, convencer públicos-alvo e levar algumas crenças e opiniões a prevalecerem sobre outras. Temos que conhecer tanto o contexto social quanto o

² Não cabe a este trabalho aprofundar-se em debates metodológicos do campo historiográfico, por evidente fuga do objeto. Importa, todavia, ressaltar, a fim de evitar maus entendidos, que Hespanha não defendeu um relativismo totalmente infrene, no qual o pesquisador poderia formular arbitrariamente “seu passado”: se notou o fazer e desfazer da *teia de Penélope* da historiografia, não desejou eliminar, nele, nem o apego às fontes, nem a percepção dos condicionamentos discursivos que atuaram no surgimento destas últimas..

³ HESPANHA, António Manuel, *Cultura Jurídica Européia: Síntese de um Milênio*, Florianópolis: Boiteux, 2005, p.34.

⁴ HESPANHA, *Cultura Jurídica Européia: Síntese de um Milênio*, cit., p.35-43.

contexto linguístico, o qual nos ajuda a perceber em que medida um autor se manteve ou não atado ao discurso preexistente, vindo a fazer lances inovadores ou apenas a apelar ao vocabulário e as convenções literárias já disponíveis em sua época.

Skinner utiliza do conceito de “atos de fala”, identificando-o com as tentativas dos autores de influir na realidade circundante, a alterando ou a mantendo. As manifestações destes últimos carregariam, muitas vezes, lances linguísticos, e a pesquisa histórica, para ser minimamente precisa, teria de levar em conta essa possibilidade. Frequentemente, portanto, não haveria só uma elaboração desinteressada de tópicos universais, destinada a contribuir a debates eternos: a formulação de conceitos e a alteração da linguagem podiam ocultar tentativas de imprimir determinados rumos à sociedade.

É evidente, pois, o potencial desse método para pesquisas de história do direito. A formulação e manejo de conceitos é parte essencial da atividade jurídica – que é especialmente vocacionada à busca de fins selecionados pelo jurista. E causas jurídicas e juspolíticas a defender em disputas, tinha-as de sobra Victor Nunes. Argumentador exímio, nem sempre fazia seus *lances* às abertas- quem os quiser rastrear, terá de ler cuidadosamente suas obras.

A contextualização de Skinner tanto evidencia quanto desmente continuidades. Por um lado, os autores surgem inseridos em contextos sociais e linguísticos de alguma amplitude, com os quais se relacionam diretamente, sofrendo repercussões em seus discursos. Por outro lado, pode haver quebras tanto na coerência externa (autor/discursos preexistentes) quanto na interna- na linha de Foucault, Skinner ataca a ingênua crença no autor-monólito, no autor como unidade sistematicamente coerente. O método skinneriano libera-nos do insano dever, algo escolástico, de desmentir as contradições do “grande pensador”, tanto numa mesma obra quanto em textos escritos em momentos diferentes. Enfatizador das contingências e da busca de resultados pelo autor em seus “atos de fala”, o método nos livra da tentação de pressupor, fabricar e enxertar coerências.

Politicamente antenado, Victor Nunes era homem de ideais e convicções democráticas profundas. O método de Skinner pode ajudar-nos a compreender o que o jurista estava fazendo ao defender certos argumentos de determinada forma. E ainda que Leal tenha sido um tanto coerente ao longo da vida, também devemos observar seus momentos de indefinição e as escolhas difíceis por ele enfrentadas, nos contextos em que se inseria.

A história do direito é, talvez, a mais humana das disciplinas do Direito, uma vez que revela o quanto de influxo pessoal pode haver na defesa de uma ideia jurídica, a qual em tese é vocacionada à abstração e à continuidade no tempo. Por meio de seus métodos, procuraremos contextualizar Victor Nunes e os autores com que dialogava, demonstrando como sua argumentação jurídica, posto que técnica, era informada por suas visões de mundo e repercutia ideias mais amplas.

Enfatizando o contingente e o pessoal, não deixaremos de analisar, porém, os condicionamentos gerais do discurso, nem desconsideraremos o caráter técnico-dogmático dos argumentos brandidos.

1.3 Fontes

As principais fontes primárias utilizadas serão as obras de Victor Nunes. Seus trabalhos de cunho mais acadêmico terão aqui grande peso. O autor, todavia, manifestou-se de diversas formas nos cenários acadêmicos e políticos de sua época: analisaremos, assim, não só livros e artigos, mas também palestras, cartas públicas e participações em conferências.

Estudaremos, também, obras relevantes para a compreensão do contexto de Victor Nunes, do que ele fazia dos fatores com que lidava.

Procuraremos nos ater, sobretudo, às fontes primárias produzidas no período estudado. Recorreremos frequentemente a notícias de jornais, principalmente dos anos JK- com todo o cuidado que esse tipo de fonte requer.

Consultamos a base de dados da Hemeroteca Digital e, por questões de administração de volume, recorreremos sobretudo às notícias do *Correio da Manhã*. Esse foi o periódico que apresentou mais resultados na busca pelo jurista. Além disso, era de oposição moderada ao governo, característica de grande relevo para uma pesquisa que encare criticamente suas próprias fontes, considerando o jogo político concreto.

Analisou-se também *A Noite*, jornal então sob gestão pública por conta de suas dívidas. Em virtude da descoberta dos debates entre Victor Nunes e Carlos Lacerda, recorreremos também à *Tribuna da Imprensa*. Se toda fonte na pesquisa deve ser vista com certa desconfiança, mais ainda isso se aplica a tal periódico: mantendo tom cáustico ao longo do governo JK, fez oposição virulenta à própria posse do presidente, alertando para os supostos perigos que dela decorreriam ao regime constitucional.

Utilizaremos, ainda, fontes tipicamente jurídicas, como decisões judiciais e diplomas legislativos. Reação pendular a excessos em sentido contrário, o atual desprestígio da legislação como fonte, na história do direito, chega a ser irrazoável. Tal desprestígio encontra notórios paralelos, também, em cursos jurídicos contemporâneos, nos quais as leis cedem protagonismo aos “princípios”, enquanto os alunos são cada vez menos treinados para dominar seu conteúdo antes do início da prática profissional. Cumpre advertir, porém, que a legislação, ainda que menos fluida e mais fragmentária do que um livro ou um julgado, traz-nos, direta ou indiretamente, conhecimentos importantes sobre a vida social e o modelo de Estado, desde que lida com um aparato crítico adequado⁵.

⁵ Para exemplos do estudo indireto do passado por meio da análise do direito nele criado, ver SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite, *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.1-7 e SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite, *A Longa Sombra da Casa. Poder doméstico, conceitos tradicionais e imaginário jurídico na transição brasileira do Antigo Regime à Modernidade*. Revista IHGB, Rio de Janeiro, a.178(473),

Examinar a legislação como fonte histórica demanda o reconhecimento da separação entre *ser* e *dever ser*, não se podendo pressupor, de modo ingênuo, que as leis do passado retratassem fielmente a realidade, fossem eficazmente aplicadas ou evidenciassem, quando imitadas de modelos estrangeiros, um indubitável paralelismo entre sociedades, economias e culturas. Diplomas legislativos pós-medievais importam, por outro lado, como fontes, quando revelam, além dos investimentos em comunicação simbólica, esforços na implementação de decisões estatais, o aparente sentido destas, o modo pelo qual foram produzidas como atos oficiais e a relevância atribuída a certos assuntos (evidenciada pela iniciativa, pela energia e pelo capital político empregados para gerar os diplomas em tela). Se a lei expressa um improvisado ou uma política longamente pensada, se é feita para ser eficaz ou só “para inglês ver”, se reflete convicções sinceras ou fraudes ideológicas e torpes desígnios, isso não a impede de ser uma fonte historicamente útil, pois, em todas essas hipóteses, ela nos fornece pistas: como material e ato de fala, ela algo nos dá de referência para pensar, skinnerianamente, no que os atores jurídico-políticos estariam tentando fazer.

Na forma pela qual as leis são escritas – pensemos na sua divisão interna, no tratamento conjunto ou separado dos assuntos, na sequência e ordem de regulação das matérias – também há algo de relevante. Tudo isso nos indica como certo tema é encarado e concebido pelos atores jurídico-políticos em dado momento – concepção, esta, em si mesma aberta a disputas. Aqui, a própria forma pode albergar, por vezes, uma proclamação de conteúdo- daí porque temos de examinar, ao mesmo tempo, a forma legal e o contexto político.

O que estamos falando é mais óbvio do que parece- e isso é facilmente demonstrável. Se na ordem constitucional brasileira a tradição era a de instituição dos direitos fundamentais ao final do texto, e se a Constituição de 1988, após um regime autoritário, veio a inverter essa distribuição de matérias, verifica-se que houve uma evidente mensagem política. Da mesma forma, em 1988, os direitos sociais deixaram de ser regulados junto à Ordem Econômica e passaram a ser aproximados, na geografia do texto, aos direitos individuais de matriz liberal, de modo a ressaltar o seu caráter igualmente fundamental. A forma não é neutra: formatos da legislação transmitem formas de ver o mundo.

Aos estudiosos, a leitura de numerosos diplomas legislativos pode parecer tarefa um tanto pesada – avaliação que não disputamos, mesmo porque o propósito das leis não é servir de entretenimento literário, mas ordenar e sinalizar opções. Mesmo seus aspectos menos empolgantes e rotineiros, todavia, para além das grandes proclamações bombásticas, são historicamente relevantes. Já Caio Prado Júnior destacava a utilidade, para a pesquisa histórica, do exame de documentos

aparentemente sem brilho, de aspecto algo rotineiro e com referências à própria rotina: “Não as procuremos em opiniões ou dissertações teóricas, onde os pontos de vista pessoais do autor podem ter influído; mas nos documentos banais da administração, nos de mero expediente, em que os redatores não fazem mais que repetir conceitos vulgares e indiscutíveis”⁶.

Expliquemos, novamente, por exemplos históricos concretos. Em numerosos diplomas de um século atrás, muitos deles distantes do cume do ordenamento jurídico, havia a tendência de regular o processo como tema anexo ao da organização judiciária. Se ignorássemos esse vasto material, que nada parece anunciar de grandioso ou revolucionário, deixaríamos de entender muito do que era então o processo, ao menos dentro das visões de mundo compartilhadas por políticos e pelos juristas mais próximos ao Estado. Da mesma forma, se desprezássemos a massa das velhas constituições estaduais, jamais notaríamos o peso do corriqueiro no tratamento dado aos municípios: enquanto eles e suas relações com o estado-membro eram regulados após a separação de poderes estaduais, assim enfatizando-se seu menor *status*, modelo oposto era destinado aos estados na Constituições Federais. Nestas, as questões entre eles e a União eram abordadas de plano, nas primeiras disposições do texto, a evidenciar sua centralidade e a maior sensibilidade política da autonomia estadual. Somente então passava-se ao tratamento da separação de poderes.

Por mais socialmente seletivos que às vezes possam ser, os julgamentos também fornecem fontes riquíssimas para o estudo do direito do passado: ainda que sua intensidade e seu grau de relevância tenham variado muito ao longo de nossa história jurídica, a busca de precedentes tendeu a influenciar com alguma constância, no Brasil, decisões e votos judiciais, estimulando leituras e interpretações de julgados pretéritos. Seguindo-se, no contrafluxo dos julgados, sua cadeia de remissões, por vezes chega-se a pontos de partidas surpreendentes, com a descoberta de novos dados sobre a prática profissional, a cultura jurídica e a vida social do passado.

Serão esses os tipos de fontes, temporal e materialmente delimitados, que nos servirão para o estudo e análise da atuação de Victor Nunes Leal, em seus contextos político, institucional e linguístico.

⁶ PRADO JUNIOR, Caio, *Formação do Brasil Contemporâneo*: Colônia, 2. ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1945, p.324.

1.4 Revisão Bibliográfica

A recepção da obra de Victor Nunes lida com extremos. Por um lado, existe um oceano de estudos a respeito de suas reflexões sobre o “coronelismo”, os quais de alguma forma têm que lidar com a incontornável obra do estudioso. Em virtude de seu recorte temático, foge em princípio do escopo deste trabalho a discussão da recepção das ideias de Victor Nunes a respeito do “coronelismo”, o que já tivemos a oportunidade de fazer em outro momento⁷. À medida, contudo, que as noções de Leal acerca do fenômeno forem úteis para a análise de sua obra jurídica, bem como para a compreensão do que ele estava fazendo, as abordaremos ao longo deste trabalho.

Por outro lado, a produção jurídica de Victor Nunes, em geral, não é estudada. A exceção fica por conta de seu período no STF, o qual já foi objeto de algumas análises.

Destaca-se, nesse contexto, a obra do Instituto Victor Nunes Leal, comemorando o centenário de nascimento do jurista: *A Contemporaneidade do Pensamento de Victor Nunes Leal*. O livro aborda diferentes aspectos relacionados à produção do estudioso, em geral revelando seu legado em desenvolvimentos jurisprudenciais posteriores. Há, também, notas biográficas a seu respeito⁸.

Obra de relevo acerca do magistrado Victor Nunes é a coletânea de julgados coordenada por Fernando Dias Menezes de Almeida, dentro da série *Memória Jurisprudencial* do STF. O livro apresenta votos de Leal em assuntos que se aproximariam tanto de sua “produção científica” quanto, de algum modo, da área de especialização do próprio coordenador: “Direito Constitucional (incluídas questões institucionais relativas ao STF e ao Poder Judiciário em geral, e questões com maior conteúdo político) e Direito Administrativo (excluídas questões relativas a servidores públicos)”⁹.

Das obras referentes ao STF durante a ditadura militar, poderíamos mencionar aqui, como exemplo recente, *Tanques e Togas*, de Felipe Recondo, que aborda a expulsão de Victor Nunes da corte¹⁰.

Como este trabalho detém-se na posse de Leal no Supremo, as obras que tratem da judicatura e sua vida posterior importam-nos aqui, para efeitos práticos, menos do que as anteriores a tal marco temporal. Isso não resulta, de modo algum, de um menoscar dos trabalhos citados, nem de outros que- vindos de jornalistas, historiadores ou profissionais do direito- também venham

⁷ HOCHHEIM, Bruno Arthur, *LEAL, Victor Nunes*, In: SEELAENDER, Airtton Cerqueira-Leite; WEHLING, Arno. Entender a Independência: 1822 na história das instituições brasileiras, Rio de Janeiro: Editora Processo, 2022, p.193-201.

⁸ IVNL – INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.), *A Contemporaneidade do Pensamento de Victor Nunes Leal*, São Paulo: Saraiva, 2013.

⁹ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de, *Memória Jurisprudencial: Ministro Victor Nunes*, Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006 (Série memória jurisprudencial), p.18.

¹⁰ RECONDO, Felipe, *Tanques e Togas: O STF e a ditadura militar*, São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

a falar algo do ministro e de sua queda: nada mais é do que um mero reflexo do recorte temporal imprescindível ao pleno controle das fontes, pressuposto, por sua vez, de uma monografia como gênero científico.

Também por esse motivo, nossa atenção não se focará nas obras esparsas do autor surgidas a partir de 1960. Em princípio, observaremos aqui rigorosamente o recorte temporal do trabalho. Pontuais exceções serão feitas, contudo, diante de obras que nos forneçam elementos para compreender o longo período aqui abordado- como o discurso autobiográfico de Leal proferido na UnB¹¹.

¹¹ LEAL, Victor Nunes, *Discurso do Ministro Victor Nunes Leal*, Revista de Direito Administrativo, n.160, p.267-279, abr.-jun. 1985.

Capítulo 2 – O Contexto

2.1 Panorama

Filho de Nascimento Nunes Leal e de Angelina de Oliveira Leal, Victor Nunes nasceu em 11 de novembro de 1914 em Carangola, Minas Gerais. Seu pai, comerciante e fazendeiro, tinha algum contato com a política local, ainda que nem sempre intenso e direto. Como nos foi sugerido em entrevista, se por um lado Nascimento envolvia-se pouco na política local¹², por outro, em sua posição de agricultor, podia depender do “coronel” da região para a reivindicação de apoio público¹³. De qualquer forma, Leal não costumava falar de seu período em Carangola, de sorte que levantar maiores detalhes a respeito, mesmo com o auxílio de seu círculo de relações, resulta um tanto difícil¹⁴.

A ligação entre a infância e a terra de Victor Nunes, por um lado, e seu estudo do “coronelismo”, por outro, já foi intuída pela literatura¹⁵. De acordo com entrevista concedida, seu pai, todavia, não era tão envolvido com a política local quanto seria de se esperar. Ao que tudo indica- hipótese nossa até aqui confirmada por uma fonte-, o interesse de Victor Nunes pelo municipalismo adviria não da suposta atuação política paterna, mas sim de sua capacidade pessoal de observar a sociedade no seu entorno¹⁶.

Uma carta escrita ao pai em 1931 – quando tinha, portanto, dezesseis ou dezessete anos –, demonstra como Victor Nunes, mesmo antes da idade adulta, já observava de forma atenta e sistemática o seu entorno. Evidencia, também, suas visões acerca da sociedade e da concentração de renda por agricultores abastados

Felizmente o senhor resolve, em tempo, segurar-se à corda que lhe foi lançada, para sair deste sorvedouro contínuo que é a lavoura. A lavoura no Brasil, papai, quer homens incultos, refratários ao progresso, conservadores inábeis da rota de sempre. Parece isto um paradoxo. Mas a verdade, para nosso íntimo desgosto, é dura e cadente

Na lavoura, só duas espécies de homens podem fazer carreira, triunfar: são os demasiadamente burros e os demasiadamente ricos.

[...]

A outra classe é a dos demasiadamente ricos. Estes conhecem o progresso e utilizam-no. Conhecem-no, porque vivem a maior parte de seu tempo na cidade, nos teatros, nos cabarés. E utilizam-no, porque, adotando-o na sua propriedade agrícola, estabelecem um meio mais eficaz de engrossar o seu milhão e passar o

¹² PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. *Entrevista*, 2023.

¹³ ANÔNIMO, *Entrevista*, 2023.

¹⁴ ANÔNIMO, *Entrevista*, 2023.

¹⁵ CARVALHO, *Prefácio à Sétima Edição, cit.*, p.16.

¹⁶ PERTENCE, *Entrevista*, 2023.

tempo numa cidade dentro da lavoura. E ele, rico, compra tudo isso: é rico. Compra e progride. Educa os filhos, constrói um palacete, passeia de automóvel... Porque ele era rico, antes de ir para a lavoura.

São essas as únicas classes que vencem pela agricultura. É raríssima a exceção.

(...)

O senhor está no meio. Passou muito além do primeiro, mas não está no segundo. Falta-lhe o essencial: ser rico antes de ser agricultor. Porque ideia do progresso, amor à instrução e educação de seus filhos, espírito de desenvolvimento e de civilização, são tão peculiares ao senhor como o é para o caipira o instinto de conservação e de aversão a tudo o que é novo¹⁷.

Em debate com Carlos Lacerda, como veremos, Victor Nunes alegou ter origem humilde, em família com dez irmãos. Localizamos registros de dois deles no noticiário da época. Paulo Nunes Leal, oficial do Exército que integrou a FEB, seguiu notável carreira política, embora a literatura raramente perceba seu parentesco com Victor Nunes. Foi governador nomeado do território de Guaporé nas Presidências Café Filho (1954-1955), JK e Jânio Quadros (1958-1962). Eleito suplente de deputado federal do território pelo PTB (1958), após 64 faria carreira pela Arena¹⁸. Nascimento Nunes Leal Júnior, por sua vez, integrou o oficialato da Aeronáutica.

Entrevistados que conheceram o jurista pessoalmente põem grande tônica nas preocupações de Victor Nunes com a coletividade e a situação social. É descrito, dessa forma, como homem com visão social, preocupado com a partilha de bens na sociedade e com a redistribuição da riqueza por meio de impostos. É lembrado como um grande democrata, que se exporia por inteiro em seus escritos e discursos. Essa teria sido uma constante em sua vida, tendo sido sempre, nesse aspecto, a mesma pessoa¹⁹. Um dos entrevistados o define como liberal dedicado, de conseqüente radicalidade na defesa dos direitos humanos²⁰.

Mudando-se para o Rio de Janeiro em 1932, Victor Nunes iniciou os estudos de Direito, morando inicialmente, de favor, na casa de Pedro Baptista Martins, duas vezes compadre de seu pai. Trabalhou como jornalista e, posteriormente, como advogado, inclusive junto a Martins.

O jovem Leal viveu em período de efervescência e testemunhou as grandes mudanças por que o Brasil passava, do Governo Provisório e sua tentativa de desmonte da Primeira República ao início do regime de 1946, passando pela reconstitucionalização de 1934 e pela ditadura do Estado

¹⁷ LEAL, Victor Nunes, Carta a *Nascimento Nunes Leal*, 1931. In: PERTENCE, José Paulo Sepúlveda, Prefácio, In: IVNL – INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.), *A Contemporaneidade do Pensamento de Victor Nunes Leal*, São Paulo: Saraiva, 2013, p.7-28, p.10-11.

¹⁸ CPDOC (Sem indicação de autor), *LEAL, Nunes* In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/paulo-nunes-leal>>.

¹⁹ ANÔNIMO, *Entrevista*, 2023.

²⁰ PERTENCE, *Entrevista*, 2023.

Novo. Pôde assistir, muito de perto, às transformações da época, com sua centralização federativa, aprofundamento da intervenção estatal e, exceto pelo Estado Novo, promessas de democracia.

O Brasil passava por grandes alterações políticas e constante reformulação das bases jurídico-institucionais. Era sintomático o fato de, em vinte anos, ter havido uma série de discussões constitucionais profundas: a Reforma de 1926; as profundas reformulações e experimentos do Governo Provisório; a Constituinte de 1934; a Carta de 1937; a Lei Constitucional nº 9/1945; a Constituinte de 1946²¹. É de se ressaltar, desse contexto, a peculiaridade do Estado Novo, cujas características facilitavam a reformulação direta e tecnicista das leis e o confronto das resistências locais às mudanças de cima para baixo, já que desjuridicizava parcialmente ou suprimia de todo os diques e barreiras que até então resguardavam os âmbitos de poder dos atores políticos locais²².

Em vinte anos, o país atravessou enormes reformulações constitucionais. O que levou a tantas mudanças em período tão relativamente curto? Existem fatores políticos relevantes para tanto, mas também outros, de ordem diversa.

Do ponto de vista político, deve-se ter claro que *uma chave essencial para se compreender o Brasil da primeira metade do século XX está na Primeira República (e na crítica a ela). O período que vai de 1930 à morte de Getúlio – ou, bem possivelmente, até o fim da Terceira República – desenvolveu-se, em grande parte, sob a longa sombra do estadualismo e das oligarquias políticas da primeira fase republicana nacional.* Detalharemos o assunto adiante.

Na Primeira República, após a instabilidade inicial, o regime republicano adotou o *modus operandi* do fechamento político, marcado pela política dos governadores e pelo coronelismo com seu voto de cabresto, os quais conferiam à elite política enorme poder sobre a população do país, esmagadoramente rural. O regime, fosse pela sua iniquidade intrínseca, fosse pela sua instabilidade na forma de intervenções federais e estados de sítio frequentes, enfrentou crescente contestação,

²¹ Como acordo semântico, esclarecemos que fazemos a seguinte periodização institucional brasileira neste trabalho: Império, Primeira República, Governo Provisório, Segunda República, Estado Novo, Terceira República e Regime Militar. Admitimos que existem na literatura outras classificações, mas utilizamos a apontada para definir cada momento político, à falta de melhores alternativas consensuais.

²² Como se trata de tema polêmico, esclarecemos que, em relação à presente pesquisa, partimos da admissão de que a Constituição de 37 vigeu ao menos parcialmente. Autores como Seelaender demonstram que o mito da total ineficácia da Carta foi ventilado justamente por quem mais tinha interesse político e pessoal em minorar o impacto de tal diploma. E que ele serviu como referencial constitucional da época, sendo invocado em discussões jurídicas e até em decisões judiciais contrárias ao governo, isso também já foi comprovado (v. SEELAENDER. Airton Cerqueira-Leite, *Zwischen Gesetzeskraft und Verfassungswidrigkeit: Die Verordnungen der revolutionären "provisorischen Regierung" (1930-1934) und der Streit um ihre Bedeutung für die brasilianische Rechtsordnung*, Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs, v.8, n.2, p.452-461, 2018, p.453. Essas colocações são consonantes com as fontes aqui analisadas, nas quais a Constituição de 37 é o principal objeto de discussão do Direito Constitucional do Estado Novo, razão pela qual as seguimos, sem desconsiderar a complexidade do debate, tampouco suas nuances que permitem visões divergentes. Levamos em conta também outro fator: o aparato estatal de então era incipiente, mas já detinha sua complexidade. Além dos particulares, havia uma miríade de agentes públicos, federais, estaduais e municipais, que necessitava de algum referencial mínimo para executar suas atividades, sob pena de paralisia da máquina pública. Pelas mesmas razões, o Decreto nº 19.398/1930, que organizara o Governo Provisório, expressamente mantivera a Constituição de 1891, no que não fosse afetada pela legislação revolucionária.

sobretudo a partir da Primeira Guerra Mundial, com ondas de greves e o surgimento de movimentos como o tenentismo. Nesse contexto, a Reforma de 1926 surgiu como resposta de maior fechamento ainda da política, tendo um “...sentido centralizador, presidencialista e antijudiciário”²³. O desfecho, como resposta extrema à crise social e institucional, foi a Revolução de 1930, conduzida por uma coalizão entre alguns setores oligárquicos e elementos tenentistas.

A partir de 1930, o país assistiu à crescente centralização político-administrativa e à paulatina substituição de lideranças locais por outras, apoiadas em Getúlio²⁴. Viu-se isso no Governo Provisório de forma acelerada, na Segunda República com idas e vindas, no Estado Novo de forma consolidatória. Como destacam alguns autores, na década de 30 e no próprio golpe do Estado Novo o jogo político do poder central com os atores estaduais seguia sendo visto como mais relevante do que questões sociais e trabalhistas²⁵.

Da erosão do Estado Novo aos primeiros anos da ordem constitucional de 1946, ficou uma dúvida em aberto: em que grau as tradicionais elites políticas estaduais conseguiriam ou não retomar os espaços até então perdidos no jogo político nacional? Essa indagação não era estranha ao mundo político e intelectual em que Victor Nunes viria a se destacar.

Para além da política, a sociedade brasileira mudava velozmente. O país, naquelas décadas, passava por imensas mudanças na tecnologia, em si mesma importantíssima propulsora da intervenção estatal²⁶. Ao longo da Primeira República, a despeito de seu discurso economicamente liberalizante, notava-se o surgimento de “ilhas de intervenção”, fosse em questões prementes como saneamento, fosse em temas de essencial interesse das elites dirigentes, como o combate às disfunções do mercado cafeeiro²⁷. Embora a população continuasse esmagadoramente rural em termos nacionais, a vida moderna favorecia uma rápida e concentrada urbanização, fazendo surgir vários focos de demandas: regulação sanitária mais rígida, serviços de água e esgoto, provisão de transporte público, fornecimento de energia. A tecnologia dava saltos também em âmbitos como transporte e comunicação, os quais passavam a mobilizar capitais e estruturas cada vez maiores e mais complexas. As mudanças na vida, por outro lado, passavam a demandar um grau de instrução

²³ LYNCH, Christian Edward Cyril, *Da Monarquia à Oligarquia: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)*. São Paulo: Alameda, 2014, p.154.

²⁴ PANDOLFI, Dulce Chaves; GRYNSZPAN, Mário, *Da Revolução de 30 ao Golpe de 37: A depuração das elites*, In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 1997, n. 9, p. 7-23.

²⁵ CAMARGO, Aspásia, *Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático*, In: PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p.39-50, p.40. A partir das considerações da autora, SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. *Francisco Campos (1891-1968) - Uma Reeleitura*, In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.), *As Formas do Direito: Ordem, Razão e Decisão*. Curitiba: Juruá, 2013, p.491-525, p.501

²⁶ Para uma análise do assunto no Brasil, cf. HOCHHEIM, *Federalismo, centralização e intervenção estatal, cit.*, p.183-5, 187.

²⁷ Sobre tais “ilhas”, SEELAENDER, *Pondo os pobres no seu lugar, cit.*, p. 1-26. O autor também elenca, ali, os mais relevantes estudos anteriores sobre a política do café, o sanitarismo e o urbanismo republicano.

crescente dos membros da sociedade, a fim de que eles pudessem ao menos operar minimamente o arcabouço tecnológico já existente e reproduzi-lo.

O país passava também por mudanças sociais aceleradas. A incipiente industrialização expunha o crescente conflito sobre normas trabalhistas mínimas, existente também em outros setores²⁸. Paralisações laborais passaram a eclodir no país e a ganhar visibilidade, sendo o principal marco a Greve de 1917, por sua extensão e volume²⁹ – de modo que se passava a frequentemente falar da “questão social”.

O país podia ser predominantemente rural, mas seus centros de poder ficavam em cidades que cresciam e se industrializavam. Como, ao menos de início, muitos movimentos sociais urbanos eram notoriamente influenciados ou guiados por imigrantes ou brasileiros naturalizados³⁰, o já antes notado considerável número de estrangeiros no país passou a preocupar ainda mais as autoridades públicas. Em décadas de imperialismo europeu absorvente e agressivo, cresceu a desconfiança face à concentração de populações de origem alemã e italiana no Sul, o que teria repercussões políticas e jurídicas marcantes, ao menos até o fim do Estado Novo.

Passaram a existir mobilizações e campanhas pelo voto feminino, inclusive através do recurso ao Judiciário, com base no argumento de que a Constituição garantiria o direito ao voto a todos os “cidadãos”, o que envolveria as mulheres³¹. Essa dinâmica política teria como resultado a eleição de deputadas para a Constituinte de 1934 e a defesa de pautas feministas³². No aspecto cultural, a Semana de Arte Moderna procurava repensar as bases nacionais, com repercussões nas próximas décadas.

O Brasil passava por velozes transformações. Não exagerava João Mangabeira ao afirmar, na Comissão do Itamaraty, que, sob a bandeira da República, havia “tido o paiz maior serie de melhoramentos materiaes, mais civilização e mais progresso do que no imperio sob os 2

²⁸ Sobre a defesa de direitos de trabalhadores fora da esfera industrial, v. COSTA, Adailton Pires, *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.

²⁹ Para uma recente análise do tema, v. GUERRA, Maria Pia dos Santos Lima, *Anarquistas, trabalhadores, estrangeiros: O constitucionalismo brasileiro na primeira república*, Curitiba: Editora Prismas, 2015.

³⁰ Brasileiros naturalizados, não raro, eram vistos como categoria mais próxima à dos estrangeiros do que à dos brasileiros natos – do que é demonstração expressiva o fato de os censos do fim do Império e da Primeira República (1872, 1890, 1900, 1920) agregarem as categorias “estrangeiros” e “brasileiros naturalizados”, as quais só foram separadas em 1940. IBGE, *Recenseamento Geral do Brasil (1º de Setembro de 1940)*, cit.

O mesmo fenômeno pode ser visto durante o Governo Provisório, que, na prática, tendia a equiparar as categorias em sua legislação, falando mesmo de “estrangeiros, naturalizados ou não” (Decreto nº 20.303/1931).

³¹ Para uma descrição útil, cf. GALVÃO, Laila Maia, *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, p.176-203, 2016.

³² Para um exame detido desse tema, v. DUTRA, Eneida Vinhaes Bello, *Direito das Mulheres na Constituinte de 1933-1934: Disputas, ambiguidades e omissões*, Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

imperadores”³³. Independentemente dos méritos e deméritos de cada regime, o importante é destacar aqui o ritmo das mudanças do país ao longo da República, impulsionado por uma miríade de fatores.

Existe a tendência de enxergar-se 1930 como grande ponto de inflexão na estrutura institucional e administrativa brasileira; a postura é viável, desde que não se enxergue o ano como um “marco duro”, que separa completamente os períodos anterior e posterior. Há, de fato, mais continuidades do que se costuma supor, pois os problemas a partir de 1930 eram, em grande parte, os mesmos dos anos anteriores.

A Primeira Guerra Mundial já dera grande impulso à intervenção estatal não só na Europa³⁴, mas também no Brasil, o que já foi destacado pela literatura³⁵. Com ela, surgem ou se avolumam questões que passariam a ser objeto de polêmicas nas décadas seguintes, como a necessidade de o Estado limitar as exportações, mediante o Comissariado da Alimentação, para controle do mercado interno³⁶. A conveniência da federalização do imposto de exportação, inclusive por conta de sua função extrafiscal. A necessidade de pronta mobilização das forças armadas nacionais, inclusive estaduais, sem necessitar-se de acordos caso a caso com os poderes locais³⁷. A ampliação dos controles federais em questões sanitárias, fosse durante o conflito, fosse após ele e concomitantemente à eclosão da Gripe Espanhola³⁸. A regulação federal mais incisiva em matéria de comunicações³⁹.

A Primeira Guerra, além disso, reforçou a industrialização nacional, em virtude da necessidade de substituição de importações. Acentuou, também, os conflitos trabalhistas, afetando o mercado de trabalho, encarecendo as importações, ocasionando escassez de produtos e aumentando em geral o custo de vida- o que impulsionou as greves, inclusive a de 1917⁴⁰. Por fim, o término do embate levou à criação de tratados internacionais sobre temas diversos, como saúde, transporte e

³³ AZEVEDO, José Afonso de Mendonça, *Elaborando a Constituição Nacional: Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933*, Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004, p.993.

³⁴ Para uma síntese, cf. STOLLEIS, Michael, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland (Vol. 3): Weimarer Republik und Nationalsozialismus*. München: Verlag C. H. Beck, 2002.

³⁵ Cf., entre muitos outros, KOERNER, Andrei, *A Crítica ao Direito Privado nos Anos Vinte como Problema de Racionalidade Governamental*, In: SIQUEIRA, Gustavo Silveira; FONSECA, Ricardo Marcelo, *História do Direito Privado: Olhares diacrônicos*, 2015, p.161-187.

³⁶ AZEVEDO, *Elaborando a Constituição Nacional, cit.*, p.966.

³⁷ AZEVEDO, *Elaborando a Constituição Nacional, cit.*, p.154.

³⁸ HOCHHEIM, *Federalismo, Centralização e Intervenção Estatal, cit.*, p.298-301, inclusive copiosa legislação lá citada.

³⁹ HOCHHEIM, *Federalismo, Centralização e Intervenção Estatal, cit.*, p.200-1.

⁴⁰ Tema já visto por nossos historiadores sociais, a influência da Guerra também tem sido destacada, quanto às greves, em recentes estudos de história do direito (cf. GUERRA, *Anarquistas, trabalhadores, estrangeiros, cit.*; PIRES COSTA, *A História dos Direitos Trabalhistas vista a partir de baixo*, p.137-9).

trabalho (OIT), reforçando pressões para a centralização desses temas nos países, uma vez que havia agora o risco de responsabilização internacional⁴¹.

Da Primeira Guerra Mundial em diante, portanto, nota-se o incremento da intervenção estatal, inclusive da federal. A União envolveu-se cada vez mais em assuntos econômicos. Por terem sua constitucionalidade questionada, as leis sobre o controle federal de exportações seriam salvaguardadas, para além de qualquer dúvida, pela Reforma de 26⁴². Da mesma forma, na seara trabalhista, através da criação do CNT e da Reforma de 26⁴³, consolidou-se a competência privativa federal. Outros temas, porém, seriam objeto de discussão por décadas: só meio século depois federalizou-se definitivamente o imposto de exportação (cf. Emenda Constitucional nº 18/1965).

O ano de 1930 e o Governo Provisório, notório é, são marcos na intervenção estatal brasileira. Não o são por iniciarem a atuação do Estado no domínio sócio-econômico, mas sim por a fazerem mais intensa, mais ampla, mais coerente e mais aberta, fixando no imaginário um novo discurso. Se antes a intervenção assumia a forma de “ilhas”⁴⁴, como se fosse um pontual agregado de decisões legitimadas por supostas excepcionalidades setoriais, a partir da Revolução de 30 ela passou a ser feita extensiva e ostensivamente, com uma ênfase retórica destinada a dar base ao próprio regime. Sua óbvia centralidade neste talvez nos ajude a compreender porque podia ser executada mesmo à revelia de textos constitucionais, ampliando-se a máquina pública inclusive em temas como cultura e previdência social⁴⁵.

Dos pontos de vista eleitoral, dos partidos políticos e da representação popular, o período entre as Primeira e a Terceira Repúblicas testemunhou grandes alterações. O início do regime republicano acarretou, paradoxalmente, a queda, na prática, do número de eleitores, sobretudo pela

⁴¹ Seguimos aqui, parcialmente, THORNHILL, Chris, *A Sociology of Transnational Constitutions: Social Foundations of the Post-National Legal Structure*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p.26, 124-6. O autor enfatiza como tratados internacionais levariam à centralização dos assuntos por parte de seus Estados signatários, contra poderes locais. Fazemos, todavia, uma leitura fraca do fenômeno, menos imediata e automática: acordos internacionais aumentam pressões para centralização e fornecem novos argumentos para os partidários da regulação central, mas não necessariamente conduzem a efetivas alterações. Mesmo um diplomata experiente e cosmopolita como Afranio de Mello Franco, na Comissão do Itamaraty, admitia o descumprimento de tratados sobre matéria trabalhista se eles fossem contrários aos interesses nacionais: AZEVEDO, Elaborando a Constituição Nacional, cit., p.746, 748.

⁴² “Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional: [...] 5º legislar sobre o commercio exterior e interior, podendo autorizar as limitações exigidas pelo bem publico, e sobre o alfandegamento de portos e a criação ou supressão de entrepostos; (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)”.

⁴³ “Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional: [...] 28. legislar sobre o trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)”.

⁴⁴ SEELAENDER, *Pondo os Pobres no seu Lugar*, cit.

⁴⁵ BERCOVICI, Gilberto, *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, p.383-4.

exclusão dos analfabetos⁴⁶. Os partidos políticos, por sua vez, fragmentaram-se em agremiações estaduais. Com o estabelecimento de um partido governista em cada estado, o situacionismo local tendeu se perpetuar no poder, não raro excluindo agremiações rivais competitivas.

Deve-se destacar, todavia, que o grau de institucionalização partidária variava de estado a estado, havendo contrastes marcantes entre São Paulo, onde a cúpula do Partido Republicano Paulista detinha um controle político consolidado⁴⁷, e a Bahia, onde o controle oligárquico podia fracionar-se, por vezes até de forma dramática, como no caso das campanhas militares envolvendo o “coronel” Horácio de Matos⁴⁸. Nacionalmente poderoso, o situacionismo de Minas Gerais tinha de congrega diversos chefes políticos locais, o que teria importantes implicações para a política dos anos 30. Vargas aliar-se-ia episodicamente a distintos setores mineiros, contrapondo-os, com o intuito de consolidar-se no poder e de enfraquecer pontos de resistência, como a liderança de Arthur Bernardes.

A partir da década de 1930, passaram a ocorrer mudanças consideráveis no corpo eleitoral nacional. A Aliança Liberal já tentara canalizar as frustrações com o voto descoberto e as práticas políticas fraudulentas, de modo que a Revolução de 1930 veio a implementar alterações significativas no sistema eleitoral- por exemplo, o voto secreto, o sufrágio feminino nacional e a criação da Justiça Eleitoral. As eleições em geral ficaram menos manipuláveis, mas muito do sistema político da Primeira República ainda permanecia vivo, com velhas lideranças continuando a ocupar espaços importantes – não se desfaz o consolidado em 40 anos em menos de um décimo desse período. Não por menos, ao preparar a instauração do Estado Novo, Getúlio preocupou-se sobretudo em jogar elites estaduais umas contra as outras e em bloqueá-las, inclusive militarmente- estava plenamente consciente do poder de fogo das oligarquias, herdado da Primeira República.

Do ponto de vista de elites e profissionais, o Brasil padecia de constante falta de quadros. Devido ao reduzido alcance social da educação, suas elites e seus quadros profissionais se sobrepunham em grande parte, gerando tanto círculos sociais relativamente pequenos quanto dificuldades no preenchimento de postos na Administração Pública. Esse fenômeno era potencializado pela cultura bacharelesca do país⁴⁹.

⁴⁶ CARVALHO, José Murilo de, *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi*, São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p.84-6.

⁴⁷ KOERNER, Andrei, *Judiciário e Cidadania na Constituição da República Brasileira (1841-1920)*, 2. Ed., Curitiba: Juruá Editora, 2010, p.209-18.

⁴⁸ PANG, Eul-Soo, *Coronelismo e Oligarquias (1889-1934): A Bahia na Primeira República Brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979

⁴⁹ É vastíssima a literatura sobre o bacharelismo como fenômeno político e cultural. As reflexões clássicas sobre o assunto (Alberto Torres, Gilberto Freyre) seguem importantes, como importante segue a principal obra sobre o tema no campo da História do Direito: a de Alberto Venâncio.

Os principais políticos, juristas, jornalistas e autoridades civis tendiam a se conhecer e a desenvolver relações pessoais, criando redes de apoio recíproco que podiam ser muito eficazes em uma sociedade de baixo grau de democratização efetiva. A conjunção dessas redes com a escassez de quadros e o baixo grau de especialização profissional exigido em certas atividades tornava possível ao mesmo indivíduo, ao longo da vida, trabalhar em posições muito diversas – fenômeno exacerbado nas funções de caráter jurídico, como a advocacia, a magistratura, o *parquet* e, em certo grau, a própria representação parlamentar. Esta, aliás, tendia a ser vista quase que como um domínio natural dos egressos dos cursos jurídicos- mesmo antes de se firmarem como *representantes de interesses e peritos em direito*, já haviam sido eles treinados, como *cultores da retórica*, para os duelos políticos então usualmente realizados na forma do embate oral elegante⁵⁰. Conhecimentos jurídicos, ademais, nunca seriam de todo inúteis em órgãos parlamentares em que mal se podia contar com suporte técnico-profissional especializado.

Um outro ponto a considerar aqui é o Rio de Janeiro enquanto fator de integração nacional. Como capital da República, sediava a Administração Federal e os três Poderes, os quais- em virtude da oligarquização política, do caráter nem sempre técnico das funções estatais e da relativa escassez de quadros de alta qualificação- podiam vir a ser ocupados, em grande parte, pelas mesmas pessoas⁵¹. Políticos de todo o país se dirigiam ao Rio para ocupar posições no Parlamento, no Governo e na Administração, gerando espaços de socialização e interligação entre elites geograficamente tão afastadas como as do Pará e as do Rio Grande do Sul. Pretendentes a posições políticas⁵² ou a empregos, da mesma forma, podiam se dirigir ao Distrito Federal para tentar a sorte.

Frequentadora desses mesmos espaços era a elite jurídica residente na capital. A ela, através de Baptista Martins, logo teve acesso o jovem Victor Nunes. Por sinal, ele próprio, à medida que veio a ganhar destaque como jurista, passou a integrá-la.

Uma breve análise do Censo de 1940 nos permite ter uma ideia do que era o Brasil de Victor Nunes Leal, na época em que iniciava a sua carreira- e nos importa, aqui, mais do que a exatidão dos dados, as grandezas indicadas.

O país, segundo o Censo, teria 41.236.315 habitantes. Dos 34.796.665 com cinco anos ou mais, apenas 13.292.605, i.e. 32,23%, saberiam ler e escrever – dado que não leva em conta os

⁵⁰ Sobre tal treinamento no Brasil, cf. VENANCIO FILHO, Alberto, *Das Arcadas ao Bacharelismo*: 150 anos de ensino jurídico no Brasil, São Paulo: Perspectiva, 2005 e ADORNO, Sérgio, *Os Aprendizizes do Poder: O bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968. Sobre a ideia da persistência da oralidade como referência importante da cultura política, jurídica e acadêmica mesmo na era das codificações, cf. o “Exordio y Tesis” de PETIT, Carlos. *Discurso sobre el discurso*. Madrid: Dykinson, 2020, p.13-14.

⁵¹ A passagem pelos três poderes não é excrescência na Primeira República- pensemos nos casos de Alberto Torres e Epiácio Pessoa.

⁵² Para um caso típico, o de Aurelino Leal, cf. GALVÃO, Laila Maia, *LEAL, Aurelino*, In: SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite; WEHLING, Arno, *Entender a Independência: 1822 na história das instituições brasileiras*, Rio de Janeiro: Editora Processo, 2022, p.185-91.

analfabetos funcionais. Para além das taxas de analfabetismo, outro indicador do ínfimo volume de cidadãos capazes de exercer funções complexas no aparelho estatal ou na economia é a taxa de diplomados. Possuiriam, então, diploma de ensino médio e de ensino superior, respectivamente, 358.686 e 106.496 indivíduos, ou seja, nada mais do que 0,86% e 0,25% da população total do país. Em um país que seguia se desenvolvendo, tais cifras evidenciavam a absoluta escassez de quadros qualificados⁵³.

De acordo com a mesma fonte, a despeito da rápida urbanização, a população nas cidades ainda era relativamente diminuta. O próprio Victor Nunes Leal o enfatizou em sua pesquisa, recorrendo ao Censo de 40 quanto à população: “urbana – 9189995 (22,29%); suburbana – 3692454 (8,95%); rural – 28353866 (68,76%). Note-se que mesmo nos pequenos distritos tipicamente rurais a população da sede foi considerada ‘urbana’”. Apenas um quinto da população nacional, assim, viveria em cidades. Em outro momento, o jurista aludiu ao cálculo de Rafael Xavier, o qual descontou a população do Distrito Federal e das capitais de estados e territórios, de sorte que: “84,36% dos habitantes do país vivem nos municípios do interior, onde — é notório — predomina o elemento rural, salvo exceções, muito raras, de cidades do interior dotadas de importantes estabelecimentos fabris”. A maioria esmagadora da população, assim, vivia no mundo agrário, provavelmente mais sujeito a influências diretas de chefes políticos locais⁵⁴.

Mesmo a análise de um indicador de expansão da estatalidade em tese favorável ao mundo oficial – a mera existência de documentos pessoais fornecidos por entes públicos – revelaria as enormes limitações do aparato estatal brasileiro. Em relação à classificação etária da população, do total de 41.236.315 habitantes do país, apenas 23.472.896 teriam declarado sua idade pela data de nascimento⁵⁵ – cifra que tenderia a revelar a existência de algo como uma certidão de nascimento⁵⁶. Isso representaria 56,92% da população, e isso após tentativas do Governo Provisório de regularizar famílias sem registro formal. O problema tinha suas raízes tanto na falta de aparato público quanto na falta de aprofundamento do Estado laico, continuando grande parte da população a se casar e registrar apenas na esfera religiosa, sem recorrer ao registro civil.

Foi nesse contexto de grandes mudanças políticas da década de 1930- mas num país rural e subdesenvolvido, com baixo grau de estatalidade efetiva- que Leal se mudou para a capital e começou a sua carreira. Graças a uma indicação de Baptista Martins, começou a trabalhar no

⁵³ IBGE, *Recenseamento Geral do Brasil (1º de Setembro de 1940)*: Censo Demográfico - População e Habitação. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1950, p.1, 28, 30

⁵⁴ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p. 246 e 225.

⁵⁵ IBGE, *Recenseamento Geral do Brasil (1º de Setembro de 1940)*, cit., p.4-5.

⁵⁶ Como mera aproximação, naturalmente: não é impossível ao indivíduo saber seu dia de nascimento mesmo sem documentos. De qualquer forma, o pressuposto dessa análise é plausível, seja de acordo com as regras de experiência, seja pelo fato de a idade declarada pela data revelar-se, com o avançar dos anos, menos submetida aos enganos da memória.

jornalismo, mais precisamente em *O Jornal*, periódico recém-criado por Assis Chateaubriand. Segundo Leal, essa experiência teria influenciado o seu estilo de redação, já que fora orientado pelo subsecretário Victor do Espírito Santo a escrever “objetivamente, de forma direta, sem palavras rebuscadas”, sem “opiniões pessoais”. Posteriormente, Victor Nunes trabalhou no *Diário da Noite*, dirigiu a Agência Meridional dos *Diários* e atuou no *Diário de Notícias*, vindo ainda a redigir notas jurídicas para *O Observador Econômico e Financeiro*, órgão dirigido por Olympio Guilherme⁵⁷.

Entre 1937 e 1943, Leal exerceu a advocacia, de início com Baptista Martins, depois com Dario de Almeida Magalhães. Nesse período, aproximou-se também de Aducto Lúcio Cardoso. Além disso, auxiliou Martins a analisar as sugestões ao projeto de Código de Processo Civil.

Victor Nunes residiu inicialmente na casa de Baptista Martins, onde também morava Carlos Medeiros Silva. Diversas personalidades frequentavam a residência, como Francisco Campos, Sobral Pinto, Rodrigo Melo Franco de Andrade, Sabóia de Medeiros, Alberto Campos e Aníbal Machado⁵⁸.

Através de seu trabalho n’*O Observador Econômico e Financeiro*, Olympio Guilherme pôde aproximá-lo de Gustavo Capanema, Ministro da Educação, o que lhe rendeu contatos com vários membros da equipe ministerial, inclusive com o também mineiro Carlos Drummond de Andrade, então Chefe de Gabinete. Com tais vínculos, passou a trabalhar no Ministério, o que, posteriormente, lhe granjearia a nomeação, por Capanema, como professor interino de Política na Faculdade Nacional de Filosofia, à época dirigida por San Tiago Dantas⁵⁹. *Coronelismo, Enxada e Voto*, como é notório, foi escrito para a titularização na docência.

Victor Nunes possui trabalhos esparsos anteriores, mas foi sobretudo a partir de 1945 que passou a publicar mais textos. Fez isso com frequência até 1950, iniciando então um certo hiato em sua produção. O que teria levado a esse súbito surgimento de publicações?

Pistas para ensaiar uma primeira resposta encontraríamos na fundação da *Revista de Direito Administrativo*. Alberto Venâncio Filho redigiu trabalho específico sobre Victor Nunes na RDA⁶⁰, o qual aborda a criação do periódico e traça uma visão panorâmica dos trabalhos de Leal de grande relevo para uma introdução à produção de então do autor. Nesta tese, faremos uma análise dos trabalhos de Victor Nunes enfocando o tema da intervenção estatal e como ela afetava assuntos

⁵⁷ LEAL, *Discurso do Ministro Victor Nunes Leal*, cit. Este trabalho é a principal fonte de informações acerca da vida do autor, sendo a base a partir da qual se partiu ao longo deste trabalho.

⁵⁸ LEAL, Victor Nunes. [Discurso], In: Décima Nôna Sessão Extraordinária do Supremo Tribunal Federal, 1966, Brasília, Ata da [...], em 25 de agosto de 1966: *Despedida do Exmo. Sr. Ministro Carlos Medeiros Silva*, Diário da Justiça, 26 ago 1966. p.2867-8. STF, p.2867.

⁵⁹ LEAL, *Discurso do Ministro Victor Nunes Leal*, cit.

⁶⁰ VENÂNCIO FILHO, Alberto, *Victor Nunes Leal e a Revista de Direito Administrativo*, In: IVNL – INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.), *A Contemporaneidade do Pensamento de Victor Nunes Leal*. São Paulo: Saraiva, 2013, p.29-52.

como federalismo e separação de poderes, em diálogo com seus posicionamentos em *Coronelismo, Enxada e Voto*.

Trimestral, a RDA contou com contribuições frequentes de Leal: redigia artigos, comentava julgados, publicava um ou outro noticiário legislativo. A revista ocupava-se dos temas mais candentes do Direito Administrativo e Constitucional do período, permitindo a Leal tomar parte nos principais debates de então. Carlos Medeiros era figura importante tanto nesse periódico quanto na *Revista Forense*, para a qual Leal também contribuía⁶¹.

Uma segunda pista nos levaria ao curso de Direito Constitucional que Leal ministrou no DASP. Não encontramos muitas informações a respeito, mesmo tendo disso resultado um breve manual de Direito Constitucional – de forma, em todo caso, aparentemente incompleta, abrangendo apenas parte do texto constitucional⁶². O curso, ocorrido em 1945, continha observações e apontamentos que seriam posteriormente reaproveitados, na RDA, em vários trabalhos⁶³. No sentido inverso, o manual remetia a um texto já publicado em tal periódico⁶⁴ e reproduzia, além disso, pontos de outro artigo anterior⁶⁵. Ao longo do manual de Direito Constitucional, Leal abordou diversos temas da disciplina, frequentemente interpretando o teor da Carta de 1937 antes e depois da Lei Constitucional nº 9 e comparando a ordem constitucional vigente em 1945 com a de 1891, a da Reforma de 26 e a de 1934.

A necessidade de fornecer periodicamente textos à RDA, assim como a preexistência de reflexões ao menos parcialmente já postas no papel, parecem ter sido fatores que levaram Leal a acelerar sua produção doutrinária, superando as amarras de seu notório perfeccionismo – ou daquilo que José Murilo de Carvalho, em tom mais simpático, descreveria como “suas costumeiras e exageradas manifestações de modéstia”⁶⁶.

O ambiente político em que Leal escrevia conjugava o legado das instabilidades políticas da Segunda República, as tentativas de retomada de poder pelas oligarquias, a presença do Estado Novo e a sua memória recente. Este regime, além da supressão da democracia, trouxe consigo o aprofundamento da intervenção estatal e uma intensificação dos esforços para reconfigurar a máquina pública.

⁶¹ LEAL, *Discurso do Ministro Victor Nunes Leal*, cit.

⁶² LEAL, Victor Nunes, *Curso Avulso de Direito Administrativo - Direito Público Constitucional*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1945.

⁶³ Como *Leis Federais e Leis Estaduais, Leis Municipais e A Naturalização Tácita e os Poderes do Judiciário*.

⁶⁴ LEAL, *Lei e Regulamento*, cit.

⁶⁵ *Elementos do Estado*, artigo de Ciência Política de 1943 presumivelmente baseado em suas aulas na Faculdade Nacional.

⁶⁶ CARVALHO, *Prefácio à Sétima Edição*, cit., p.9.

A apressada associação automática que alguns sempre fazem do Estado Novo com o fascismo italiano pode ocultar o fato de que o regime brasileiro, além de inspirações no pensamento nacional anterior, tendia a selecionar e mesclar modelos estrangeiros de modo heterodoxo e pragmático. Isso explica a considerável influência dos experimentos feitos nos Estados Unidos, sobretudo os relativos ao *New Deal*. Não raro, era dos EUA que se importavam, nesse período, as fórmulas e soluções jurídicas relacionadas à intervenção estatal⁶⁷.

A influência norte-americana mostrou-se patente na criação do DASP no Estado Novo, assim como na do Conselho Federal do Serviço Público Civil, no ano anterior ao do início da ditadura. O surgimento do Departamento Administrativo do Serviço Público representou um marco nos esforços estadonovistas para racionalizar a máquina pública, profissionalizá-la e torná-la eficiente. A partir do DASP e seus homólogos estaduais (os “daspinhos”) impulsionou-se a revisão da forma de recrutamento de servidores públicos, fixando-se o concurso público como o padrão oficial.

A participação do país na Segunda Guerra Mundial levou, por si só, a uma maior organização da economia e da vida nacional em prol do esforço bélico. Esse planejamento da vida nacional- ainda maior na Inglaterra e nos EUA, países mais afetados diretamente pelo conflito- demonstrava que a maior atuação do Estado não era um mero ideal, mas que era possível e que podia trazer benefícios à sociedade.

O pano de fundo de Leal em 1945, como vemos, era composto, imediatamente, pelas mudanças políticas havidas no país a partir do Governo Provisório, que incluíam a expansão e a intensificação da atividade estatal. Mediamente, era moldado pela experiência da Primeira República com a sua oligarquização e descentralização.

Leal escrevia, nessa primeira fase de sua vida como figura pública, num contexto de intensa efervescência política. O ano de 1945 assistiu a contestações crescentes ao Estado Novo e à tentativa de reformulação do regime através da Lei Constitucional nº 9, a qual mudava considerável parte de seu desenho institucional. Já se determinava a eleição de uma legislatura com poderes especiais para a alteração da Constituição. A realização de eleições para a Presidência da República já estava prevista, com Getúlio tentando encaminhar, de algum modo, a situação.

As promessas do “Ato Adicional”, como também era chamada a Lei Constitucional nº 9⁶⁸, todavia, não foram o bastante, terminando Vargas apeado do poder. O contexto de incertezas, com o crescimento de movimentos populares como o queremismo e a possibilidade de Getúlio perpetuar-

⁶⁷ TÁCITO, Caio, *Presença Norte-Americana no Direito Administrativo Brasileiro*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.129, p.21-33, jul. 1977.

⁶⁸ CALICCHIO, Vera, *Ato Adicional*, Verbete FGV CPDOC. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/ato-adicional>> Acesso em: 17 ago 2020.

se na Presidência, levou a uma curiosa inversão do posicionamento da oposição. Congregada na UDN e em setores militares, ela passou da crítica ao apoio à Lei Constitucional nº 9, inclusive dando larga interpretação à ideia de legislatura com “poderes especiais” para alterar a Constituição: dizia tratar-se da convocação de uma Constituinte.

Uma consulta no Tribunal Superior Eleitoral cristalizaria esse posicionamento. Após a derrubada de Vargas e a posse de José Linhares, adveio a Lei Constitucional nº 15, fixando-se a interpretação do TSE e limitando-se só pontualmente a futura Constituinte. Esta restou obrigada a observar o resultado das eleições à Presidência da República e impedida de ratificar a Carta de 37⁶⁹.

Ao governo de Linhares seguiram-se o de Eurico Dutra, fundamentando-se o novo regime na Constituição de 1946. Retornava ao Brasil a promessa de democracia – agora, com crescente participação popular e maior demanda por intervenção estatal.

Leal trabalhava, então, como professor de Ciência Política na Faculdade Nacional de Filosofia. Paralelamente, colaborava na RDA, no âmbito da Fundação Getúlio Vargas. Nessa época, concluía e publicava *Coronelismo, Enxada e Voto*. Participava, no Rio de Janeiro, dos círculos sociais da elite jurídica e das atividades acadêmicas locais. É dentro desse quadro que se explica o seu comparecimento a uma palestra de Hans Kelsen, restrita a um seletos público na FGV⁷⁰.

⁶⁹ Sobre tais eventos e seu quadro, para uma análise histórico-jurídica, cf. MARQUES, Raphael Peixoto de Paula, *Constituent power and constitutional change in Brazil's transition to democracy (1945-1946)*, In: MECCARELLI, Massimo; PAIXAO, Cristiano; ROESLER, Cláudia (org.), *Innovation and transition in law: experiences and theoretical settings*, Madrid: Editorial Dykinson, 2020 (no prelo).

⁷⁰ SIQUEIRA, Gustavo Silveira; RIBEIRO, Pedro Mollica da Costa; DIAS, Eini Rovena; FERREIRA, Marina Rodrigues Souto Barra. *A Visita de Hans Kelsen ao Rio de Janeiro (1949)*. Revista Culturas Jurídicas, Rio de Janeiro, v.4, n.7, p.158-188, jan. 2017, p.171-3.



Victor Nunes Leal assiste à palestra de Hans Kelsen na Fundação Getúlio Vargas

Fonte: Arquivo da Fundação Getúlio Vargas⁷¹

Leal acompanhava de perto os acontecimentos no Rio de Janeiro, inclusive as transformações econômicas, sociais e políticas. Via a efervescência política e os debates sobre o papel do Estado, refletindo a seu respeito, como indicam as suas publicações no período. Os próprios temas sobre os quais escrevia já demonstravam sua predileção pelo campo da intervenção estatal, abordando diversos aspectos dela, não raro com cores democratizantes.

Seu estilo era algo enciclopédico, tendo o autor o cuidado de consultar grande rol de trabalhos, não raro de outros países, antes de finalizar um texto destinado a publicação. Demonstrava, desde o início, grande fluência na leitura do francês- a despeito de declarar, 40 anos depois, que teria “pouquíssima familiaridade com as línguas estrangeiras”⁷². A partir de certa altura, passou a citar também trabalhos em inglês, ampliando seu universo de fontes.

Também dentro dessa inclinação ao saber enciclopédico, elaborava, em geral, trabalhos relativamente extensos, procurando não ignorar as minúcias de cada tema. Seus escritos transmitem ao leitor a ideia de um autor perfeccionista, que evitava colocar no papel afirmações das quais não tivesse certeza e que não houvesse criteriosamente analisado. Sua tendência à objetividade e a um certo “apagamento do autor no texto” talvez ainda refletisse as orientações estilísticas recebidas quando era um jovem jornalista.

⁷¹ SIQUEIRA et al, *A Visita de Hans Kelsen ao Rio de Janeiro (1949)*, cit., p.173.

⁷² LEAL, *Discurso do Ministro Victor Nunes Leal*, cit., p.275.

Estudioso perfeccionista e severo consigo mesmo, parecia consciente dos riscos e limitações do autodidatismo- o que, no Brasil do século XX, nem sempre ocorria com os pensadores que juntavam a prática da política à reflexão teórica sobre ela. A postura prudentemente contida e o apego ao rigor talvez adviessem, também, das concepções que tinha sobre o lugar da ciência e de seu pesquisador, num momento em que se ensaiava profissionalizar e autonomizar o campo da Ciência Política no país. O teórico político até podia ter suas convicções políticas profundas – como era o caso de Leal –, mas deveria apartá-las, tanto quanto possível, do seu objeto de estudo. O leitor tinha alguma ideia do que ele pensava politicamente a respeito do tema que abordava, em regra, apenas a partir do último ou penúltimo parágrafo do trabalho, em que Leal se manifestava de forma política – e, ainda assim, de modo comedido.

Estes são o contexto geral e o pano de fundo de Victor Nunes Leal do período de 1945 a 1950. Estudaremos, agora, alguns aspectos do período que demandam aprofundamento.

2.2 A longa sombra da Primeira República⁷³

Aspecto importante do estudo do Brasil na década de 1930 já foi destacado por Aspásia Camargo: a então centralidade não de assuntos modernos como medidas trabalhistas, mas sim dos conflitos entre oligarquias. Ao examinar as correspondências de muitos protagonistas de então, viu-se surpreendida⁷⁴

Era óbvio que eu, de Paris, achava que os arquivos privados iriam registrar como o grande tema político os problemas sociais e a legislação trabalhista. Todos nós achávamos isso. Era o fascínio natural da universidade pela questão social que alimentava a expectativa de encontrar fartíssimo material de correspondência, de reflexões, de angústias existenciais da elite brasileira sobre aquilo que foi, sem dúvida, uma das maiores contribuições da era Vargas: a legislação trabalhista. Quando começamos a decifrar a correspondência do presidente e de seus líderes, praticamente não havia nada sobre o tema. Nem em extensão ou volume, nem em relevância.

A grande surpresa foi a menção exaustiva, nessa mesma correspondência, dos conflitos regionais e das disputas políticas no duro processo de reconstrução institucional que tornou possível a modernização do Estado, da sociedade e da economia brasileira. Os principais atores políticos desse grande teatro não eram nem partidários nem sociais.

Airton Seelaender, a partir do trabalho de Aspásia Camargo, asseverou⁷⁵

⁷³ Assim cunhamos o título do fenômeno inspirados em Airton Seeleander e em seu *A Longa Sombra da Casa. Poder doméstico, conceitos tradicionais e imaginário jurídico na transição brasileira do Antigo Regime à Modernidade*, *cit.*, 2017. Por meio da demonstração do peso que o passado – mesmo um mais remoto – pode ter, ilustra aos pesquisadores a necessidade de ficarem atentos a evidências de longas continuidades históricas que, não obstante menos evidentes aos posteriores, fossem relevantes para explicar as dinâmicas do período estudado.

⁷⁴ CAMARGO, *Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático*, *cit.*, p.40.

O risco, aqui, como de costume no que tange aos anos 30, é o de superestimar nos atores brasileiros os aspectos ideológicos e o posicionamento face às questões sociais, destacando o que mostravam de mais ‘elevado’, ‘ideal’ e ‘moderno’ de si, em seus escritos e manifestações públicas- e deixando de ver o relevo seja das redes de relacionamentos que se combinavam e enfrentavam, seja dos conflitos estaduais que então ainda centralizavam o jogo político. As reais finalidades políticas que podem ficar ocultas, por trás do jogo de espelhos ideológico que tende a prender a atenção do leitor de hoje.

Esse ponto de partida é de grande relevância, uma vez que indica elementos a que o pesquisador deve ficar atento em suas pesquisas. A análise das fontes, por sua vez, permite estender esse fator Terceira República adentro, até seu término.

Do ponto de vista político, deve-se ter claro que *a base para se compreender o Brasil até a década de 1960 é a Primeira República. Esse período desenvolveu-se, em grande parte, sob a longa sombra do estadualismo e das oligarquias políticas da primeira fase republicana nacional.* Sintomática, assim, é a declaração de JK acerca de seu governo em Minas Gerais⁷⁶

Infelizmente o maior obstáculo ao progresso – escreveu o professor Edmund Leach, reitor do King’s College, de Cambridge –, “ainda é representado pelo poder exercido pelos velhos na formação das nações jovens”. Em Minas, mais do que em qualquer outro estado, prevalecia a mesma mentalidade dos tempos da República Velha. Teria de substituir essa mentalidade, que refletia um mundo em pleno ocaso, por outra que encarasse com confiança o futuro.

A geração de políticos que despontou com a Revolução de 30 nascera na Primeira República e tinha como parâmetro suas práticas, que reproduziram em larga medida, não obstante os aspectos de renovação. Não por menos, mesmo um autobiografante JK ao final de sua vida, preocupado com a imagem que deixaria⁷⁷, não hesitou em afirmar que, em sua geração, “vivia-se numa sociedade harmoniosa, onde cada um, ao concluir sua educação, já sabia o lugar que iria ocupar na escala das relações humanas”⁷⁸. As posições sociais eram ainda mais estáveis do que hoje são, a ponto tal de, mesmo Juscelino, vindo de família pobre, mas com parentesco, asseverar essa característica.

O que seria essa lombra sombra da Primeira República exatamente? Seria o peso do legado de práticas que tornaram célebre aquele regime, por vezes contra as quais nominalmente a própria

⁷⁵ SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. *Francisco Campos (1891-1968) - Uma Reeleitura*, In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.), *As Formas do Direito: Ordem, Razão e Decisão*. Curitiba: Juruá, 2013, p.491-525, p.501 e fontes lá citadas.

⁷⁶ KUBITSCHKEK, Juscelino, *Meu Caminho para Brasília: A Escalada Política*, v.2, Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020, p.255.

⁷⁷ Quer para o caso de uma redemocratização em que ele sáisse como nome de conciliação para a Presidência, quer para a posteridade.

⁷⁸ KUBITSCHKEK, Juscelino, *Meu Caminho para Brasília: 50 Anos em 5*, v.3, Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020, p.183.

Revolução de 30 foi deflagrada. A principal tônica é a força do estadualismo e das lideranças estaduais, com o que lhes acompanha: o pronunciado personalismo da política, o peso das rivalidades pessoais, uma política partidária pautada em blocos locais que se agregam até o nível nacional numa cadeia de disputas e complexidades, conflitos substanciais entre diretórios partidários estaduais e a cúpula nacional, a política centrada na realização de decisões por meio de acordos entre pequeno número de lideranças de forma a contornar-se o voto popular tanto quanto possível, mesmo em época de eleições. Existem, também, outros elementos, como o empreguismo e a possibilidade do recurso à intervenção federal ou ao estado de sítio como peça do jogo político. Como estamos falando sobretudo de assunto fluido por excelência, a política, há nuances e variações importantes, sendo de maior relevo o quadro de foma panorâmica, que informa as “regras do jogo”.

Não ignoramos que, por vezes, a literatura realiza ligações entre aspectos da Terceira República e do Estado Novo ou mesmo do primeiro regime republicano, bem como destaca a relevância do aspecto geracional para fenômenos como a Ala Moça e seus congêneres⁷⁹. Nossa proposta é de outra ordem, oferecendo uma chave de leitura para a análise geral do período, destacando que as continuidades eram mais correntes e presentes do que se costuma abordar. Na esteira das considerações de Camargo e de Seelaender em relação à década de 30, entendemos que haverá ganho analítico à pesquisa que, transcendendo dos elementos aparentemente pontuais, procure enxergar o plexo mais substancial de continuidades no quadro geral analisado. Será possível, assim, melhor compreensão do contexto analisado, bem como das injunções que agiam sobre o mais variados atores históricos, os quais tinham os quarenta anos de Primeira República, gostassem ou não deles, como referência importante.

Destacamos que se trata de *uma* chave de leitura para a Terceira República. Sociedades são complexas e contêm inúmeras dimensões, pois a vida e a política são fluidas. A modernização do país, por meio da expansão de aspectos como infraestrutura, urbanização, industrialização e petróleo por sua vez trazia toda uma nova gama de elementos que ofereciam desafios inéditos⁸⁰. Da mesma forma, contingências como o contexto geopolítico internacional, sobretudo na década de 1960, tinham pronunciadas repercussões internas. Pode-se destacar, ainda, a acentuação do papel das Forças Armadas na política – que, se já existia antes em alguma medida, passou a intensificar-se com o Estado Novo e perdurou na Terceira República, como demonstram os momentos de crise política. A Terceira República conviveu com uma série de fatores próprios que devem também ser

⁷⁹ HIPOLITO, Lucia, *De Raposas e Reformistas: O PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)*, 2. ed, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012, p.184, 193

⁸⁰ Ainda que, por vezes, com continuidades menos aparentes, como as questões relativas ao campo.

considerados, em paralelo à longa sombra da Primeira República – que, repita-se, é apenas *uma* chave de leitura para a compreensão do período.

Por fim, necessário destacar que não se está a afirmar que os elementos acima mencionados sejam exclusivos à Primeira República. Alguns podiam ter origens mais antigas, outros poderiam ter continuidades para além do regime. Importa aqui destacar tanto seu conjunto quanto o peso que este tinha para a geração que protagonizava a Terceira República, constituindo seu quadro de referências, não obstante as alterações havidas a partir de 1930⁸¹.

Dessa forma, emulando as reuniões e jantares de oligarquias da Primeira República com o objetivo de definir o próximo chefe do Executivo federal⁸²⁻⁸³, não faltaram na Segunda e na Terceira Repúblicas tentativas de candidaturas de “união nacional”, nem de definição de *tertius* – novo nome que compusesse as diferenças e substituísse duas candidaturas. Fenômeno similar poderia se verificar nas disputas estaduais⁸⁴.

Assim, para a eleição de 1938, sugeriu-se a medida em substituição às candidaturas de José Américo e de Armando Sales; em 1945, articulou-se a possibilidade de um *tertius*, como Benedito Valadares, Raul Fernandes ou um militar como Cordeiro de Farias; tentou-se candidatura única para a sucessão de Dutra; para a eleição de 1955, setores buscaram impor candidato de “união nacional” a fim de manter a tutela da política federal pela UDN, procurando-se inviabilizar a candidatura JK;

⁸¹ Caso não representativo, mas ilustrativo de que até que ponto a reprodução da tradição poderia chegar em relação a alguns atores, é o de Ribeiro da Costa. Pouco antes de ser nomeado ministro do STF, o desembargador foi chefe de polícia no DF (NETO, *Getúlio*, v.3, *cit.*, p.39). Reproduziam-se, assim, dois costumes antigos: um do início da República, segundo o qual chefes de polícia da capital muitas vezes eram nomeados para o STF; outro muito mais antigo, de período do Império, quando o chefe de polícia era um magistrado. Ribeiro da Costa era, também, parente de generais, inclusive de militar que comporia o STM, segundo informado em entrevista. PERTENCE, *Entrevista*, 2023.

⁸² LYNCH, *Da Monarquia à Oligarquia*, *cit.*, p.132-3.

⁸³ A similaridade entre a definição de nome único para a sucessão de Getúlio sob a Constituição de 34 e as práticas da do regime anterior também é destacada por CAMARGO, Aspásia; PANDOLFI, Dulce Chaves; GOMES, Eduardo Rodrigues; D'ARAÚJO, Maria Celina Soares; GRZYNSZPAN, Mario, *O Golpe Silencioso*, Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1989, p.125.

O próprio Getúlio, no discurso de instauração do Estado Novo, não deixou de utilizar a seu favor essa reiteração de práticas oligárquicas antigas, com afastamento do eleitor e de seu voto da política: “Para comprovar a pobreza e desorganização da nossa vida política nos moldes em que se vem processando, aí está o problema da sucessão presidencial, transformado em irrisória competição de grupos obrigados a operar pelo suborno e pelas promessas demagógicas, diante do completo desinteresse e total indiferença das forças vivas da nação. Chefes de governos locais, capitaneando desassossegos e oportunismos, transformaram-se, de um dia para outro, à revelia da vontade popular, em centros de decisão política, cada qual decretando uma candidatura, como se a vida do país, na sua significação coletiva, fosse simples convencionalismo destinado a legitimar as ambições do caudilhismo provinciano”.

VARGAS, Getúlio. Discurso de 10/11/1937, “*Proclamação lida no Palácio Guanabara e transmitida pelo rádio na noite de 10 de novembro. Vargas explica as razões do golpe de Estado e da nova Constituição, destacando entre elas as disputas eleitorais e partidárias, as falhas da Constituição de 1934 e a inoperância do Congresso*”. In: D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011, p.358-67 (Série Perfis Parlamentares, n.62), p.359.

⁸⁴ A literatura já destacou que a eleição de 1950 teria inaugurado um modelo, reproduzido nas sucessões seguintes, que envolveria na primeira fase a “busca de uma candidatura de ‘união nacional’”. HIPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, *cit.*, p.99. Temos leitura distinta do fenômeno, vendo antecedentes mais antigos – desde a eleição de 1938 – e enxergando raízes na Primeira República.

o próprio Juscelino, de olho no JK-65, procurou articular candidatura única udenista. Notória foi a tentativa de definição de terceiro nome dentro do PSD para o governo de Minas Gerais, chegando-se a cogitar próceres da Primeira República: Venceslau Brás, Arthur Bernardes e Mello Viana⁸⁵.

Na Terceira República, tal qual na Primeira, sobretudo em relação às eleições presidenciais, procuravam-se formas de acerto na cúpula sócio-política que definissem as eleições. O voto popular, crescentemente fora do controle das elites, era elemento perturbador de suas tentativas de concerto.

A carreira de JK revela continuidades substanciais com a Primeira República, por vezes dramáticas. Assim, quando da eleição para o governo de Minas Gerais após a Constituinte, opôs-se à escolha do nome do PSD pelo correligionário Presidente Dutra, que favorecia Carlos Luz. Contra as investidas do governo federal, articuladas pelo “conversador emérito”⁸⁶ Góes Monteiro, Juscelino recorreu à “tese de que os assuntos internos de Minas devem ser solucionados pelos próprios mineiros”. Carlos Luz, assim, estaria construindo sua candidatura de forma inábil: “Ao invés de aliciar previamente os membros do partido, como era de praxe, ele procurara impor sua escolha de cima para baixo, apresentando-a como uma exigência do general Dutra”, o que só lhe ampliava as resistências no seio da agremiação⁸⁷.

Quando da campanha para impedir sua candidatura e posse, o elemento regional mais uma vez mostrou-se decisivo – inclusive podendo dar azo a guerras civis, a ecoar o poderio militar de Minas Gerais na Primeira República. O que levou Café Filho a licenciar-se foi a necessidade de que personagem mineira entrasse em cena: Carlos Luz. Como tanto JK quanto Lott eram daquela unidade da federação, especulava-se nos círculos conspiratórios que as ações contra ambos poderiam, nas palavras de Juscelino, “dar origem a uma exacerbação do sentimento bairrista muito acentuado entre os meus coestaduanos, levando o estado a uma reação armada”. Como medida preventiva, acrescia-se o Presidente da Câmara dos Deputados à questão, de sorte que “todo o *affair*

⁸⁵ KUBITSCHEK, Juscelino, *Meu Caminho para Brasília: A Experiência da Humildade*, v.1, Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020; Maria Victoria de Mesquita, *A UDN e o Udenismo: Ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981, p.56; NETO, Lira, *Getúlio: Da volta pela consagração popular ao suicídio (1945-1954)*, v.3, São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p.171-3; KUBITSCHEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, *cit.*; KUBITSCHEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.3, *cit.* e HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, *cit.*, p.240-1; KUBITSCHEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, *cit.*

⁸⁶ As atas da Comissão do Itamaraty são fontes que não parecem desmentir Juscelino.

⁸⁷ KUBITSCHEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, *cit.*, p.138-41. No mesmo sentido, na mesma fonte, nas palavras que JK relatou haver falado diretamente a Góes Monteiro: “Não temos candidato, pois este será escolhido pela Comissão Executiva e sua indicação será, ou não, homologada pela Convenção do partido. Há grupos, facções, alas, blocos regionais. Entretanto, cabe à liderança da agremiação ouvir todas as opiniões, fazer a triagem dos possíveis candidatos e, por fim, coordenar um nome. O processo sempre foi esse. O que Carlos Luz deveria ter feito seria submeter-se ao processo. Aliciar adeptos. Formar sua base eleitoral dentro da Comissão Executiva. Todavia, em lugar disso, ele se apresentou como candidato do general Dutra e, baseado nesse apoio, passou a exigir que sua indicação fosse homologada. E, se antes ele tinha possibilidade de ser indicado, hoje a situação alterou-se, e justamente contra a sua pretensão.”

teria como personagens três homens públicos mineiros, o que poderia ser considerado, para efeito político, uma simples *briga* em família.”. Similarmente, em momento anterior da longa campanha até a posse na Presidência, JK tinha por “dispositivo particular de segurança” uma rápida saída do Rio de Janeiro em caso de “qualquer atitude hostil das autoridades”: “Em Minas, nenhuma ordem de Café Filho seria cumprida, pois levantaria o estado”⁸⁸.

As práticas envolvendo a máquina pública também tinham grandes continuidades históricas. Reinava o fenômeno descrito como “empreguismo”, à época, ou “clientelismo”, posteriormente pela literatura. O concurso público não era regra universal na admissão de pessoal da União (tampouco em outros entes federativos): a nomeação de larga parte dos agentes públicos de então era pautada em critérios políticos, valioso instrumento político, inclusive para a barganha de apoio nos mais variados níveis da máquina pública. Dentro de seu estilo tido como “conciliador”, Juscelino não bateu de frente com a prática, continuando a lançar mão dela, sobretudo na parte final de seu mandato, com vistas ao “JK-65”⁸⁹.

O “empreguismo”/“clientelismo” era clara continuidade da tradição político-administrativa brasileira, tendo sido a regra histórica. Não obstante, dentro do contexto de 1950, se revelava enquanto outra continuidade da Primeira República e de sua cadeia de troca de favores nos mais variados ramos federativos – cadeia essa classicamente descrita em *Coronelismo, Enxada e Voto*. Essas eram as “regras do jogo” que os agentes políticos de então, nascidos na primeira experiência republicana, tinham por referência⁹⁰.

JK, em sua autobiografia, ilustrou as continuidades no jogo político de nomeações para cargos públicos⁹¹

O voto, dado no município, era cobrado depois da posse, em Belo Horizonte, em nomeações de professoras e de delegados. Quando me instalei no Palácio da Liberdade, logo me vi envolvido nesse jogo. Recusar-me a ser parceiro seria arriscado demais para quem mal iniciava sua administração. Mas sentar-me à mesa e aceitar as cartas distribuídas seria atirar pela janela a oportunidade de fazer alguma coisa pelo meu estado. Adotei, pois, uma norma intermediária. Quando um

⁸⁸ KUBITSCHKEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, *cit.*, p.485-6, 411.

⁸⁹ DRAIBE, Sônia, *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930-1960)*, 2. ed, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004; BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento econômico e estabilidade política*, 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979; e HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, *cit.*

⁹⁰ Não entraremos, aqui, no debate terminológico acerca de termos como “clientelismo” e “coronelismo”, que tem em José Murilo de Carvalho o tratamento, levando em consideração de perto a obra do próprio Victor Nunes, mais apurado. Observamos apenas que os dois termos são marcadamente vagos, bem como lidam com objeto extremamente fluido, a política. Não obstante a utilidade da separação conceitual das práticas como chave de leitura, dificilmente os agentes levavam essa distinção em consideração enquanto agiam, enxergando no lugar o mero exercício de uma prática solidificada no tempo, razão pela qual nós também tratamos aqui os conceitos indistintamente.

⁹¹ KUBITSCHKEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, *cit.*, p.342. Como de costume a esta pesquisa, por questões metodológicas, interessam menos os pontos em que o autor da fonte se descreve de forma favorável do que a descrição do contexto da época.

chefe municipal me procurava, fazia uma barganha política: trocava um delegado por uma ponte ou três funcionários por um posto de saúde.

Como chefe da Casa Civil, Victor Nunes lidava com esse legado diuturnamente – e, como veremos, de acordo com as fontes pesquisadas, nele estava uma das razões de sua saída da assessoria imediata de JK.

As continuidades poderiam ser tão fortes que podiam levar a, por assim dizer, “choques” entre a literatura sobre cada período – inclusive de forma algo circular no contexto desta pesquisa. Os modos de fazer política de então ecoavam tanto a Primeira República que Lucia Hippolito, ao descrever os principais atributos das lideranças do PSD e suas formas de exercício, não só descreveu características similares àquelas relatadas por Victor Nunes enquanto comuns à primeira experiência republicana, como citou o autor expressamente⁹². Sem, contudo, levar em consideração nem destacar que Victor Nunes procurava descrever sobretudo a Primeira República, não tempos mais modernos. Para além das continuidades históricas, o fato realça a frequente presença de Leal nos estudos históricos nacionais, indicando seu legado. Isso traz desafios extras a pesquisa que tenha o autor por objeto, uma vez que frequentemente esbarra com a influência teórica de sua obra.

Não obstante certa tendência à composição de ministérios a partir das novas legendas nacionais da Terceira República, por vezes velhas tendências reapareciam, com todas as correntes políticas de um estado reclamando um Ministério⁹³.

O influxo da tradição era grande quanto à vida partidária nacional, com importantes repercussões para a política, sobretudo em virtude do fato de os chamados “partidos nacionais”, muitas vezes, serem mais coalizões de diretórios estaduais do que entidade de caráter realmente brasileiro⁹⁴.

Apesar das continuidades, ao longo do regime novas dinâmicas crescentemente ganharam peso. O suicídio de Vargas, as transformações do Governo JK, os influxos do contexto geopolítico na década de 1960 foram marcos importantes de transformação da política nacional, que mais e mais deixava para trás os efeitos dos velhos tempos. Não obstante, mesmo o crepúsculo da Terceira República teve por importante referencial a velha ordem, cujo desvanecimento causava profunda inquietação às lideranças mais antigas, que sentiam o mundo escapar por suas mãos.

O fim da República foi marcado pela aproximação entre setores tradicionais do PSD e da UDN, sobretudo diante do crescimento do PTB e do governo João Goulart. Quando a ruptura

⁹² HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.147.

⁹³ LIMA SOBRINHO, Barbosa (Relator), *Estudos Constitucionais: Sistemas eleitorais e partidos políticos*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Direito Público e Ciência Política, 1956, p.66-7; MANGABEIRA (Relator), *Estudos Constitucionais*, cit., p.39

⁹⁴ Remetemos ao capítulo específico a respeito.

passou a ser uma possibilidade, os setores tradicionais passaram a apoiá-la, a fim de frear a crescente contestação a seus redutos e formas de poder. Esses elementos escolheram derrubar os pilares da Terceira República e, em parte substancial, foram soterrados por seus escombros. Foram, como Afonso Arinos de Mello Franco, em pouco tempo eliminados do jogo político.

2.3 Transformações no Direito: a multiplicação de diplomas jurídicos e a indistinção de suas fronteiras

A intervenção estatal trouxe repercussões profundas não só ao Poder Público e à sociedade, mas também às próprias formas jurídicas. Diplomas foram tendo seu papel alterado e sendo reformulados, por vezes criados, à medida que o Estado ampliava suas formas de atuação e a sociedade se transformava correspondentemente. Constituições, leis, decretos, leis complementares, leis federais e estaduais relacionadas à competência concorrente, atos infrarregulamentares se expandiam e eram relidos. Numa sociedade de intervenção estatal, cada vez mais complexa, com proliferação de órgãos normativos, as ambiguidades das divisões ficaram cada vez mais correntes, dado o aumento de zonas limítrofes normativas, com ampliação do potencial de choques normativos – e das oportunidades aos juristas. Quanto maiores as zonas de contato entre diferentes tipos de normas ou campos, maior a margem de manobra de que se era possível fazer uso na interpretação.

Analisaremos, aqui, mudanças nas concepções acerca de Constituição, leis e decretos, bem como o surgimento de releituras: atos infraregulamentares de maior impacto na vida do cidadão, leis complementares, leis nacionais, leis de competência concorrente. Abordaremos, também, as interações entre diferentes espécies normativas e as dinâmicas que delas surgiam. O objetivo desta seção é demonstrar a maior fluidez entre diplomas legislativos oriunda desse complexo estado de coisas, bem como suas repercussões.

A multiplicidade de normas e de diplomas jurídicos oriunda dos tempos da intervenção estatal tem por resultado a maior dissolução das fronteiras entre as diferentes espécies normativas. Quanto mais se tenta extremar o que seria matéria própria a dado tipo normativo, ou a dado ramo do direito (sobretudo quanto a repartições federativas de competência), mais ficam indistintos os campos, fluindo a regulação de um para o outro. Isso ocorre sobretudo na prática jurídica que, muitas vezes sem o luxo de poder recorrer às catedrais da teoria e vítima dos imponderáveis da vida, tem que lidar com questões inesperadas versando sobre detalhes mínimos, que nem o teórico mais divorciado da utilidade do direito acharia factível criar em experimentos hipotéticos. Victor Nunes Leal sabia fazer uso disso com singular habilidade, elaborando soluções criativas a partir dos campos de indefinição entre áreas, com reflexos inclusive em sua obra doutrinária. É dele, também, uma das melhores descrições a respeito, embora estivesse então abordando apenas os assuntos

próprios de diferentes matérias do direito: a “faixa indecisa que se contém entre as fronteiras das diversas disciplinas jurídicas”⁹⁵.

Se a intervenção estatal ampliava a atuação do Poder Público, e, por definição, da legislação, que passava a versar sobre novos assuntos, não se pode descuidar de outras dinâmicas. Em outros sentidos, o espaço da lei, ao longo do século XX, foi sendo comprimido por conta do avanço de outras normas, sobretudo de duas espécies: Constituições e decretos. À medida que a intervenção estatal avançava, seus aspectos eram incorporados aos textos constitucionais em geral. Era progressivamente naturalizada, como consequência, a regulação constitucional direta dos mais variados temas, se retirando o espaço de decisão política das assembleias posteriormente eleitas para a produção de leis. Não raro, com os juristas e os políticos reproduzindo formalmente concepções tradicionais sobre a maior generalidade supostamente própria às normas constitucionais, mas na prática não se opondo à realidade com que se deparavam, de intervenção estatal e expansão constitucional, com normas cada vez mais detalhadas.

As razões para as expansões dos textos constitucionais – e consequente encolhimento da liberdade da lei – eram distintas. Dos debates da Comissão do Itamaraty⁹⁶, por exemplo, ficaram evidentes várias. Por um lado, a própria intervenção estatal tendia a ampliar o texto constitucional, a fim de que direitos clássicos como o à livre iniciativa e à liberdade não inviabilizassem leis na área social e econômica – para tanto, eram criadas disposições prevendo a atuação pública nos mais diversos aspectos, se concedendo fundamento constitucional para as futuras leis.

Por outro, a forma federativa reforçava a tendência de expansão dos textos constitucionais, em virtude da interpenetração de diferentes fatores: o fato de a Constituição ser o documento a estabelecer a discriminação de competências; a tradição de fixação de competência remanescente aos estados; o fato de a intervenção estatal requerer maior atuação dos poderes centrais. Para que a União não fosse tolhida pela Constituição, necessária se fazia a criação de uma série de competências federativas correlatas, se reduzindo ou disciplinando a competência estadual. Isso no Brasil ocorre principalmente tanto nos artigos referentes à repartição federativa de competências quanto nos relativos à ordem sócio-econômica.

Por fim, se deve destacar o vasto, criativo, variado e arrojado histórico brasileiro de sabotagem constitucional, sobretudo na Primeira República. Não faltaram interpretações imaginativas para burlar os dispositivos constitucionais no interesse dos poderosos do momento. Como resposta, na elaboração do novo documento se detalhava cada vez mais seu texto, na tentativa de o blindar da fraude. Não como garantia absoluta contra interpretações excessivamente

⁹⁵ LEAL, *Problemas de Técnica Legislativa*, cit., p.436.

⁹⁶ HOCHHEIM, *Federalismo, Centralização e Intervenção Estatal*, cit.

criativas que subvertessem os propósitos dos redatores, mas como forma de ao menos dificultar seu êxito nos debates. Corroíam-se, assim, ainda mais as noções jurídico-políticas tradicionais acerca da abertura, da abstratividade e do laconismo do texto constitucional.

A Constituição, dessa forma, avançava na regulação de uma série de fatores. Ainda que sob o protesto de concepções – formalmente técnico-jurídicas, no fundo mal disfarçadamente políticas – de que ela só poderia regular as tradicionais questões de governo e de direitos individuais. Já em 1934 João Mangabeira enfrentou isso de forma concisa, ainda que dentro do seu estilo por vezes contraditório⁹⁷

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 materia constitucional se dilatou com as transformações economicas do mundo. Só a ignorancia poderia, hoje, restringir uma Constituição ás raias da organização dos Poderes do Estado e das garantias enumeradas na famosa Declaração, que constitue o credo egoistico 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.

A Constituição, assim, ao longo do século XX, mais uma vez se transformava. Já o fizera ainda no XVIII, passando a conter, além do instrumento de governo, declarações de direitos. Como Heinz Mohnhaupt e Dieter Grimm demonstram, essa ampliação material ocorreu de forma generalizada em relação às antigas colônias⁹⁸, não se restringindo a seu exemplo hoje mais famoso, a Constituição Federal dos EUA.

Dessa forma, nada mais inacurado do que querer limitar Constituições a certo conteúdo com base em argumentos “jurídicos” ou “técnicos”, como se viu acontecer ao longo do século XX – e ainda se vê. A própria concepção vista como tradicional, com ausência de direitos sociais, já um avanço em relação à origem, o que leva à questão: onde traçar a linha? O conteúdo da Constituição é questão política – e é assim que o assunto deve ser abertamente tratado, não por meio do discurso jurídico tecnicizante que, no fundo, se escora numa suposta “natureza das coisas”. Se um estudo histórico aborda jurista que restringe o conteúdo constitucional a determinado assunto, é necessário reconhecer esse seu ato de fala.

Na prática político-institucional, mais importante do que as fronteiras entre a Constituição e a lei eram aquelas entre esta e o decreto. Era ali que boa parte da ação ocorria, bem como dos

⁹⁷ MANGABEIRA, João, *Em Torno da Constituição*, Companhia Editora Nacional: São Paulo, 1934, p.168-9

⁹⁸ MOHNHAUPT, Heinz; GRIMM, Dieter, *Constituição: História do conceito desde a Antiguidade até nossos dias*, Belo Horizonte: Livraria Tempus, 2012, p.154.

debates político-jurídicos, pois, com a ampliação do papel do regulamento, questionamentos sobre a sua legalidade se multiplicavam. Surgiam, assim, bibliotecas inteiras a respeito do tema.

Com o passar do tempo, essa dinâmica passou a ser algo espelhada em relação aos órgãos executivos competentes para a elaboração de normas infrarregulamentares – potencialmente em relação aos próprios decretos, mas sobretudo quanto às leis. Caso notório foi o da Instrução SUMOC nº 70, a qual foi revogada na prática não por outra instrução, tampouco por decreto, mas pela Lei nº 3.244/1957, a demonstrar como ambos tratavam do mesmo tema.

Com a multiplicação de instâncias e hierarquias normativas relevantes, aumentava a indistinção e a fluidez entre os campos jurídicos, de sorte que os órgãos executivos passaram a ter cada vez mais oportunidades e incentivos para a legiferação. O fenômeno hoje denominado presunção de legitimidade dos atos da Administração – atributo que na prática firmou com cores juridicizantes a tendência dos órgãos de exame de validade a só intervirem em casos de clara violação do ordenamento – reforça a atuação infralegal, pois concede às respectivas instâncias executivas a possibilidade de fáceis incursões em zonas cinzentas. Sobretudo em casos fronteiriços, o ônus é de quem argue a violação da norma regulamentada, não de quem cria a norma regulamentadora; em outras palavras, da suposta manutenção da norma primária, não da possível norma secundária violadora. Útil para o Poder Público em juízo contra o particular, a presunção de legitimidade tem o efeito de na prática inverter a organização dos poderes; como o decreto deve executar a lei, esta virou refém da prova pelo particular de sua inobservância. E, ao se inverter a posição mais firme que a norma regulamentada em tese teria, se naturalizou a fluidez entre tipos de diplomas.

Além disso, as gerações entre a Revolução de 30 e o fim do regime militar passaram a conviver com a proliferação de “decretos-leis” em distintos períodos, termo esse que contribuía para a fluidez dos conceitos na consciência dos agentes políticos e jurídicos. Embora estivesse evidente para eles que se tratasse de espécie legislativa equivalente à lei, não ao decreto, sua própria denominação reforçava a crescente aproximação entre este e aquela em muitos temas. Não por menos, os atores jurídicos por vezes se referiam a dado decreto-lei do Estado Novo simplesmente como “lei”.

O debate sobre a delegação legislativa também turvava as fronteiras entre espécies normativas. Procurando-se aferir se certa medida constituía ou não delegação – vedada formalmente pelas Constituições de 1934 e de 1946, vista com desconfiança sob a de 1891 –, eram debatidos sobretudo os limites entre lei e decreto, o que constituiria a matéria própria a cada diploma. A própria frequência dessa discussão ressaltava a fluidez entre as formas.

A discussão também jogava luz nas próprias indefinições acerca do próprio conceito de “delegação legislativa”, o qual já provocava considerações acerca dos conceitos de “lei” e de “decreto”. O que seria, afinal, uma delegação legislativa? Uma casa legislativa que conferisse a comissões as funções de discussão e de aprovação definitiva de dado projeto em lei – tirante eventual recurso de fração dos parlamentares –, medida típica da era da intervenção estatal destinada à aceleração do trâmite legislativo, realizaria delegação legislativa? Contemporâneos entendiam que sim, como Themistocles Cavalcanti e Carlos Medeiros Silva; outros, como Gustavo Capanema, que não, afirmando se tratar de “apenas um modo técnico de solucionar o problema”, encontrando a casa legislativa “um processo mais singelo”, de forma a “ela mesma legislar”⁹⁹.

A mentalidade jurídico-política, criativa quando necessário, não tardou a relativizar o conceito de “delegação legislativa”. Assim, não faltaram vozes, como as de Carlos Medeiros Silva e Hermes Lima, que distinguiam entre ela, constitucionalmente vedada por implicar renúncia de poderes por parte do Legislativo, e a “autorização legislativa”, que não incidiria na proibição, dado que o Executivo apenas elaboraria um projeto que seria apreciado em bloco pelo Congresso Nacional. Outros, como João Mangabeira, apresentavam certo ceticismo quanto à distinção¹⁰⁰.

Quanto mais complexo ficava o aparelho estatal e suas formas de atuação, mais e mais os conceitos se dissolviam.

Aumentando as indefinições e zonas cinzentas, as mudanças nos papéis da Constituição provocaram também sua expansão “para baixo”, com reflexos nas concepções acerca da legislação. Surgiu no meio jurídico o conceito de “lei complementar” da Constituição, a qual seria diploma como qualquer outra lei, mas com a peculiaridade de dar execução a disposições constitucionais. A expansão da intervenção estatal federal deixou suas marcas notórias no texto – e no volume – constitucional, mas mesmo assim se entendia que havia certos limites. Quer por questão de manutenção mínima de certa concisão segundo a cultura jurídica compartilhada, quer por questão de bloqueios políticos que recomendassem certo adiamento do trato aprofundado da matéria, se ampliou o número de determinações constitucionais que passariam a ser efetivamente reguladas pela legislação.

O ponto principal do fenômeno da complementação legal de disposição constitucional não é sua novidade – ele é tão antigo quanto o próprio constitucionalismo –, mas seu volume, bem como a mudança do perfil da Constituição. Por um lado, Constituições exíguas nos moldes anteriores

⁹⁹ MANGABEIRA (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.87; SILVA, Carlos Medeiros, *Exposição de Motivos (ao Anteprojeto de Constituição)*. In: Constituição do Brasil de 1967 – Anais – Volume I. Brasília: Câmara dos Deputados, Secretaria-Geral da Presidência, 1969, p.16

¹⁰⁰ MANGABEIRA (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.96-8.

concediam maior espaço de criação legislativa, como já mencionamos, sem que se precisasse constantemente justificar minuciosamente o exercício dessa liberdade criativa. Por outro, a agora mais frequente “incompletude” dos novos textos constitucionais chamava a atenção dos atores jurídico-políticos, acostumados a Constituições mais “autorreferentes”, sem que se precisasse recorrer tanto a outros diplomas para que dispositivos constitucionais fossem efetivamente executados. Por outro, ainda, a proliferação de normas constitucionais determinando a atuação material do Estado na economia e na sociedade ampliou a necessidade de leis executoras, fazendo com que o problema ganhasse maior destaque relativo¹⁰¹. Esse conjunto de fatores levou ao surgimento, ao longo do século passado, do conceito da “lei complementar”: uma lei que é lei, mas que também é fundamental para a Constituição, como expansão necessária sua.

A falta de forma ou efeitos juridicamente especiais das leis complementares na Terceira República não tinha maiores repercussões, dado sua identidade formal na prática quanto às demais leis. Isso, contudo, se alterou com as medidas do regime militar: a EC nº 17, de 26/11/1965, previa trâmite especial para os “projetos de leis complementares da Constituição e os de Código ou de reforma de Código”. Por sua vez, a EC nº 18, de 01/12/1965, que reformou o sistema tributário brasileiro, determinou que uma série de assuntos seriam regulados “em lei complementar”. Afigurava-se desse quadro a possibilidade de maiores discussões a respeito do eventual caráter de assunto de “lei complementar” de dado projeto em análise, com repercussões sobre o processo legislativo.

A Constituição de 1967, em seguida, categorizou a espécie legislativa de forma mais definida. Desde seu anteprojeto, encaminhado pelo Ministro da Justiça Carlos Medeiros Silva, já previa a espécie legislativa “lei complementar”, aprovada mediante quórum especial, discriminando ao longo do texto diferentes hipóteses de cabimento – e, assim, excluindo a possibilidade de o que hoje é chamado de “lei ordinária” disciplinar o assunto.

Vemos, assim, mudanças nas concepções acerca da Constituição conduzirem a uma relativa indistinção entre a ideia política de lei e de norma máxima do ordenamento, se atingindo na

¹⁰¹ Nos Estados Unidos e no Brasil da Primeira República já se discutia antes se determinadas normas seriam ou não “self-executing”, de modo que o problema não era novo. Mas a intervenção estatal, exigindo maior legislação, lhe concedeu nova tônica, levando a outras tentativas de conceituação como a de normas programáticas, sobretudo na Itália do pós-guerra, na obra de Vezio Crisafulli.

A categoria revela também as reviravoltas de que são capazes o pensamento jurídico, como demonstra Bercovici. Não obstante Vezio Crisafulli tenha trabalhado a categoria de norma programática para reforçar o caráter jurídico desse tipo de norma, podendo então ser aplicada nos casos concretos, a prática se revelou – na Itália e no Brasil – “decepcionante”. Não faltaram juristas que inverteram a finalidade da categoria, a utilizando como “sinônimo de norma que não tem qualquer valor concreto, [...] bloqueando, na prática, a concretização da constituição e, especialmente, dos direitos sociais”. Não por menos, Crisafulli posteriormente abandonou a classificação em virtude do uso que dela faziam: “programática” passou a ser toda “norma incômoda” para o intérprete. BERCOVICI, Gilberto, *A Persistência das Normas Programáticas no Debate Constitucional Brasileiro*, Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, Fortaleza, ano 18, n.22, p.671-8, ago. 2018.

prática a espécie intermediária de “lei complementar” da Constituição. Esse conceito foi se fixando nas discussões jurídicas nacionais, até o momento de ser positivado enquanto nova espécie normativa, passando a causar repercussões jurídicas.

Deve-se destacar, ainda, que a crescente atuação da União mesmo em matérias de sua competência privativa ampliava a fluidez entre disciplinas e espécies normativas, embora de forma por assim dizer oposta. Se no confronto entre norma regulamentada e norma regulamentadora a tendência que hoje é chamada presunção de validade dos atos administrativos na prática dava, ao longo da escala normativa, maior peso à segunda, a situação se inverte quanto a conflitos federativos. Igualdade federativa à parte, na prática existia e existe a presunção de validade do ato federal diante dos atos locais. Quer em virtude do maior peso político de uma norma emanada pela União – em regimes democráticos, por conta da representação popular no Legislativo e no Executivo; em autoritários, por força das próprias características do regime –, quer pela própria regulação constitucional, que tende a resguardar a validade da norma federal, como se depreende das hipóteses de recurso extraordinário desde a Constituição Federal provisória editada pelo Decreto nº 510/1890¹⁰².

Assim, à medida que a União exercia sua competência privativa, normas locais prévias abertamente colidentes deixavam de ser válidas, subsistindo as que regulassem o que não foi diretamente atingido pela norma federal. A naturalização da regulação central, com o tempo, facilitava nova expansão das normas federais, agora sobre zonas limítrofes, caso houvesse interesse político a motivá-la. Assim, ao longo do século, se verifica o progressivo exercício da competência federal privativa de direito processual em geral diminuir o campo da “organização judiciária”; de direito do trabalho, o de normas estaduais e municipais acerca da polícia de atividades.

O direito, em suma, ficava cada vez mais fluido. Distinções entre espécies normativas tradicionais ficavam paulatinamente mais difíceis de precisar; surgiam tipos novos, cuja própria existência borrava mais ainda os conceitos, sendo suas fronteiras também marcadas por certa indistinção. A multiplicação, quer do volume da produção legislativa, quer dos órgãos legiferantes e de suas espécies de diplomas, ampliava exponencialmente o contato entre as formas de regulação e as zonas limítrofes entre eles. Essa situação em geral é fruto da intervenção estatal e a retroalimenta, uma vez que beneficia órgãos dinâmicos e mais próximos da matéria regulada, os quais podem

¹⁰² CF/1988, Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

[...]

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

[...]

b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;

c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.

d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

normatizar regulando zonas cinzentas e, eventualmente, avançando um pouco para além, sendo ônus de quem alega a invalidade da norma a demonstrar. Beneficia, em suma, o Executivo.

A maior fluidez do direito beneficia também os órgãos federais. Por um lado, por terem maior *expertise* em razão de sua visão do todo, podendo reconhecer melhor problemas e oportunidades. Por outro, por essa situação de maior indistinção, junto à cultura jurídico-política que tendia a reconhecer validade a normas federais em detrimento das locais, facilitar o avanço central em zonas limítrofes.

A situação de maior fluidez, enfim, beneficia também juristas criativos e arrojados, como Victor Nunes Leal, que assim dispõem de maiores possibilidades de interpretação e de criação do direito, como veremos ao longo deste trabalho.

Capítulo 3 = Os referenciais intelectuais de Victor Nunes Leal

3.1 Introdução

Estudaremos, na presente seção, intelectuais que podem ter exercido influência mais marcada na vida de Victor Nunes Leal, com base em fatores como citações nos trabalhos ou proximidade pessoal. A seleção aqui feita é mera introdução e não tem qualquer pretensão de definitividade, de modo que podem restar abrangidos ou excluídos estudiosos que outros pesquisadores tratariam de forma distinta em casos limítrofes.

Por mais que houvesse considerável interpenetração na prática de seus trabalhos, Leal trabalhava com áreas do saber já vistas então separadamente, de modo que a seção será organizada com base nesse critério¹⁰³.

3.2 A teoria política num mundo em transformação

3.2.1 Harold Laski

Britânico literariamente profícuo e politicamente engajado, Harold Laski produziu vasta obra, inclusive longos livros. Lecionou no Canadá, nos Estados Unidos – onde se aproximou de Oliver Wendell Holmes e Louis Brandeis – e na Inglaterra, onde se afiliou ao Partido Trabalhista, defendendo amplas reformas sociais.

Pode-se destacar, em seus escritos de teoria política, uma fase mais socialmente descentralizadora, em que o Estado pareceria mais uma associação, e outra socialmente centralizadora, em que o Estado seria o polo de um poder condutor das mudanças. Sua conversão ao marxismo e sua simpatia pela União Soviética levaram-no a defender em extensas obras os feitos desta em campos como o da educação e da industrialização. Além de favorecer a transformação do Estado e da sociedade no Reino Unido, apoiou o movimento sufragista e envolveu-se na campanha pela independência do subcontinente indiano, como engajado defensor de sua autodeterminação¹⁰⁴.

Victor Nunes citava diferentes obras de Laski, principalmente *Liberty in the Modern State* (1930)¹⁰⁵, *The State in Theory and Practice* (1935)¹⁰⁶ e *Reflections on the Revolution of our Time* (1943)¹⁰⁷.

¹⁰³ Neste trabalho, analisaremos tanto teóricos políticos quanto juristas brasileiros. Para o estudo das influências em Leal de autores que se ocuparam precipuamente com o estudo da formação brasileira (Oliveira Vianna, Caio Prado Júnior, Gilberto Freyre), cf. HOCHHEIM, *LEAL, Victor Nunes, cit.*

¹⁰⁴ BRITANNICA. *Harold Joseph Laski*; THE OPEN UNIVERSITY, Making Britain: Discover how South Asians shaped the nation, 1870-1950, *Harold Laski*.

¹⁰⁵ LASKI, Harold. *Liberty in the Modern State*. Londres: Faber & Faber, 1930.

¹⁰⁶ LASKI, Harold. *The State in Theory and Practice*. Londres: George Allen and Unwin, 1936.

¹⁰⁷ LASKI, *Reflections on the Revolution of our Time, cit.*

Liberty in the Modern State foi escrita na primeira fase do pensamento político de Laski. O autor partia, em essência, de uma leitura esquerdizante de Stuart Mill, a qual supunha adequada para a Inglaterra da época. Concebia uma pluralidade de associações e polos de poder numa sociedade “federativa”¹⁰⁸, em que diversas instâncias setoriais locais, dotadas de considerável autonomia, congregar-se-iam em órgãos de maior amplitude territorial.

Seu pensamento conjugava então a defesa de organizações locais – aqui incluídos sindicatos de trabalhadores com direito de greve – e certa ênfase no indivíduo dentro da sociedade. Este deveria ter sua liberdade protegida, por razões próximas daquelas destacadas por Stuart Mill. Cada pessoa seria um ser singular, potencialmente dotado de uma percepção de mundo única; cada pessoa teria o direito de conduzir sua vida como melhor entendesse, sem que as estruturas e as desigualdades sociais pudessem legitimamente impedir isso mais para alguns indivíduos do que outros, na sociedade de classes.

Para Laski, a liberdade seria corroída e destruída pela desigualdade. Por isso mesmo, o Poder Público e as demais associações existentes deveriam agir para conter esta última, inclusive mediante a intervenção estatal e outros instrumentos (como a legislação delegada e a defesa do Judiciário). Os tempos teriam mudado, entendendo Laski que o Estado deveria agir em novas áreas que teriam passado a demandar a sua atuação, como a educacional.

The State in Theory and Practice pertence à fase posterior do autor, já mais inclinado ao marxismo do ponto de vista teórico. A obra, de forma repetitiva, patrocinava a transição para o comunismo e defendia a União Soviética e sua ditadura- ambas, no ver do autor, só compreensíveis dentro do contexto russo de história, de guerra civil e de intervenção estrangeira. Reforçado em Laski o determinismo na relação entre os meios de produção e a estrutura da sociedade e do Estado, ele tornou-se mais cético quanto às opções políticas feitas pela social-democracia ocidental. A seu ver, elas poderiam até ocasionar a obtenção de concessões sociais relevantes, mas isso apenas seria possível em períodos de expansão econômica, inclusive imperialista; em momentos de retração, isso seria inviável. O fascismo seria essencialmente, dentro desse quadro, via de conservação do sistema capitalista, o qual teria descartado a democracia e entrincheirado as relações de produção.

O ceticismo do autor não o impediu aqui, contudo, de falar em um dever de usar até a exaustão os mecanismos democráticos, para com eles tentar transformar as estruturas sociais. Com tais preocupações, Laski reformulou a sua proposta de estruturação do Estado e da sociedade, passando a defender a centralização (sem excluir a ditadura de classe, se viesse a ser necessária). A centralidade milliana do indivíduo sumiu, sendo revistas, por consequência, as formas pelas quais a

¹⁰⁸ Deve-se destacar, aqui, a ambiguidade do termo. Embora “federalizar” seja correntemente utilizado no sentido de “transferência para o centro”, ele também pode ser manejado com o significado oposto, sob a ideia de “criar estrutura associativa e descentralizada”..

liberdade e a experiência individuais eram concebidas. Esta perdeu prestígio, passando a ser examinada à luz da questão da ideologia, com seu pacote de naturalizações enganosas na sociedade de classes. Quanto à liberdade, a reflexão deixou de reproduzir os padrões de John Stuart Mill, concentrando-se, por exemplo, na análise da possibilidade dela ser retirada pelos donos dos meios de produção, quando ameaçados. Em outras palavras, Stuart Mill saía de cena, tomando o palco o duro embate das classes e um Estado centralizador, reivindicando protagonismo.

Reflections on the Revolution of our Time retomava, em linhas gerais, as ideias de *The State in Theory and Practice*, mas já pensando no mundo que viria após a Segunda Guerra. Mantida certa orientação marxista de fundo, nuançava-se um pouco o entusiasmo pela relevantíssima aliada britânica que havia sido e era, naquele momento mais do que nunca, a URSS: as jogadas internacionais de Moscou antes da invasão alemã e os expurgos de Stálin teriam tido, aqui, algum peso. Para o Pós-Guerra, Laski defendia profundas reformas no Reino Unido, com amplas nacionalizações dos mais variados setores, ênfase no ensino público, planejamento central da economia e a descolonização do subcontinente indiano.

Para além das idas e vindas acerca de Stuart Mill, são de destacar as influências de autores como Marx – mais visível na segunda fase política de Laski – e de Hegel – constantemente refutado pelo britânico. Além disso, citava frequentemente juristas como Oliver Wendell Holmes, Louis Brandeis e Carl Schmitt, os primeiros positivamente, o último nunca dessa forma.

Victor Nunes tinha em comum com Laski uma série de elementos, como a simpatia por delegações legislativas e as defesas da democracia e do Judiciário – as duas últimas, mais pronunciadas na primeira fase do autor britânico. Como este, nutria desconfianças em relação ao poder econômico e defendia, em geral, a intervenção estatal. Por outro lado, o autor mineiro não era marxista- e muito menos favorável ao modelo soviético. Conforme declarou durante seus embates com Carlos Lacerda, era socialista no sentido do Partido Trabalhista britânico. Sua aposta, para a transformação social, não eram a revolução nem um regime de força: era a intervenção estatal realizada por meio do processo democrático, sob uma ordem constitucional democrática.

Essa recusa do modelo soviético não significava, pois, que Leal se aferrasse ao liberalismo econômico e ao Estado mínimo. Significava apenas a escolha de outros caminhos para a transformação da estrutura social. Talvez isso nos ajude a compreender o interesse de Victor Nunes não só pela reflexão socialista inglesa, mas também por aquela da Alemanha de Weimar.

3.2.2 Hermann Heller

Um dos mais criativos teóricos do Estado na República de Weimar, o jurista alemão Hermann Heller era citado por Leal com alguma frequência, inclusive em algumas das afirmações mais contundentes do estudioso mineiro sobre direito, política e economia.

Como destaca Bercovici, Heller formulou uma teoria da democracia socialista. Sua acepção de Estado Social não se destinava a aperfeiçoar o capitalismo, mas sim suplantá-lo, sendo socialista e democrática. Entendia que a política deveria “se impor sobre a economia em um modelo estatal de integração, por meio do socialismo democrático e a implementação da democracia na esfera econômica”. O autor, todavia, não era revolucionário, mas reformista na linha de Lassalle¹⁰⁹.

A Teoria do Estado de Heller, assim, é uma “ciência engajada”, havendo identidade dialética entre sujeito e objeto de estudo. O Estado, além disso, tem uma função social, justificando-se enquanto “representar a organização necessária para assegurar o direito em uma determinada etapa de sua evolução histórica”. Quanto à soberania do Estado, para o autor alemão a figura vincula-se à soberania do povo. Consequentemente, em franco contraste com Carl Schmitt, Heller localiza a decisão não na exceção, mas na normalidade – normalidade essa mais própria a uma sociedade democrática¹¹⁰.

O relevo de Heller para Victor Nunes resta evidente, também, em uma atitude tomada pelo jurista mineiro. Ele não só citou Heller: ele o traduziu, publicando um artigo deste sobre o poder político na *Revista Forense*¹¹¹.

Fortemente engajado na política, Heller foi um destacado teórico social-democrata de origem judaica- três circunstâncias que não costumavam facilitar carreiras, à época, no meio acadêmico alemão. Suas ocupações intelectuais não impediram, de fato, a sua ação política; pelo contrário, ambas se conjugaram com frequência. O jurista denunciou a ascensão do fascismo na Europa e a analisou. Quando, nos estertores de Weimar, os ultraconservadores Hindenburg e von Papen arrancaram do governo prussiano o mais forte dos partidos da esquerda alemã (*Preußenschlag*), Heller advogou para o Partido Social Democrata (SPD) no processo judicial atinente ao caso.

A fama, os posicionamentos políticos e a origem étnica de Heller puseram-no em risco com a ascensão nazista. Faleceu precocemente no exílio, em 1933, devido a doença cardíaca.

¹⁰⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Entre o Estado Total e o Estado Social: Atualidade do debate sobre direito, Estado e economia na República de Weimar*, Tese (Livre-Docência) – Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003, p.91-117.

¹¹⁰ BERCOVICI, *Entre o Estado Total e o Estado Social, cit.*, p.91-117.

¹¹¹ HELLER, Hermann, *Poder Político*, Revista Forense, Rio de Janeiro, v.107, n.517, p.34-38, jul. 1946 (Tradução de Victor Nunes Leal).

Expôs, de forma consolidada, boa parte de suas ideias sobre o Estado na obra *Staatslehre*¹¹² (Teoria do Estado), que sua morte impediria de ampliar. Os manuscritos foram editados por Gerhart Niemeyer, por vezes com acréscimo de trechos de outras obras de Heller, dando origem à edição até hoje corrente¹¹³.

Para Heller, ser e dever, normalidade e normatividade, realidade social e direito se interpenetravam e complementavam. Para além de Hegel – do qual tomava principalmente sua abordagem dialética –, dialogava com autores como von Gierke, Weber, Marx, Lassalle e, mais especificamente, com juristas como Jellinek, Smend, Kelsen e Schmitt. Os dois últimos eram particularmente criticados por Heller, que enxergava em ambos o apego exagerado, respectivamente, à norma e ao fato, constituindo-se, de certa forma, como contemporâneos antípodas ao seu pensamento dialético. Não obstante, Heller também apoiava-se em outros aspectos de Kelsen, deixando transparecer verdadeira animosidade apenas em relação a Schmitt¹¹⁴.

A análise de Heller acerca do Estado e do direito parte, em última instância, do conhecimento histórico do autor. Este constantemente aludia às particularidades da organização medieval e ao lento processo de formação do Estado, mediante a centralização de instâncias de poder, originalmente nos monarcas. A ordem jurídica medieval seria radicalmente diferente daquela do Estado moderno, razão pela qual seria impreciso falar do Estado a partir do Medievo e, mais insustentável ainda, em períodos anteriores.

O Estado seria fruto de processos capitalistas da Modernidade, os quais teriam conduzido à progressiva concentração de poderes e atribuições num único polo de poder, sobretudo a partir das grandes revoluções. As instituições sociais, de forma geral, teriam sido progressivamente racionalizadas- inclusive a área jurídica, mediante a recepção do direito romano. As Constituições modernas seriam tentativas de ordenação social segundo um plano unitário – esforço iniciado pelo absolutismo e continuado pelas revoluções burguesas e seus documentos constitucionais. Tal linha ainda seria seguida pelo bolchevismo e pelas ditaduras do século XX.

O Estado, assim, seria produto de processo histórico longo e complexo, de modo que só poderia ser entendido dentro do todo das relações sociais que o cercariam. Embora ele fosse a mais relevante instituição política dentro de certo território, haveria outras, como as igrejas e as

¹¹² HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2015 – abordado nos próximos parágrafos.

¹¹³ NIEMEYER, Gerhart, *Prólogo*, In: HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2015, p.8-15; KIELMANSEGG, Peter Graf von, “*Heller, Hermann*”, In: *Neue Deutsche Biographie* 8 (1969), p.477-479.

¹¹⁴ Tende-se, atualmente, a enxergar Kelsen e Schmitt sobretudo a partir da segunda edição da Teoria Pura do Direito de 1960 de um e do servilismo nazista do outro. A obra de Heller, interrompida em 1933, naturalmente escapa a tal tendência. O Kelsen que ali surge é um pouco mais dedicado à Teoria do Estado; o Schmitt, o autoritário desdenhoso de Weimar.

diretamente voltadas aos interesses comerciais, com as quais ele lidaria e, de alguma forma, se acomodaria. O direito seria aspecto dos mais relevantes do poder estatal, mas não determinaria tudo.

A normalidade – i. e., a estrutura social fática – e a normatividade se criariam reciprocamente; o poder criaria direito e vice-versa, num complexo jogo de inter-relações. Princípios jurídicos, ao mesmo tempo, desempenhariam papel relevante, pois se conectariam a um substrato moral de determinada comunidade. O Estado poderia até tentar violá-los, mas correria, então, risco substancial de se ver desobedecido, por enfrentar a consciência e as crenças daqueles que governasse.

A dinâmica estatal era dependente de processos próprios. Assim, uma democracia muito dificilmente levaria ao pleno governo popular, pelo fato de o Estado sofrer influência desproporcional de setores como a elite burocrática, as elites partidárias e a elite econômica. Mesmo assim, todavia, a democracia importaria, limitando o poder político dos dirigentes, garantindo direitos e facultando a mobilização.

Da mesma forma, em autocracias, o governante não teria poder político pleno, tendo que reparti-lo com segmentos da sociedade. Nessa situação, não haveria limites jurídicos, mas existiriam os políticos. O desenvolvimento tecnológico, todavia, como as modernas técnicas de propaganda e os avanços bélicos, já estariam concentrando poder num grau antes inimaginável.

Poder Político, traduzido por Leal, é breve trabalho que segue a mesma linha geral de *Teoria do Estado* – seja pelo fato de não ter sido escrito com grande diferença cronológica, seja porque trechos seus foram enxertados na edição de Niemeyer. No artigo, destaca-se a existência de diferentes polos de poder com os quais o Estado lidaria, sobretudo o econômico – o qual estaria passando por grande concentração com a crescente complexidade da economia.

Temos aqui um ponto relevantíssimo do diagnóstico de Heller. O jurista alemão percebia a incompatibilidade entre a acelerada concentração de poder na esfera econômica e a democratização da esfera política, com a integração ao eleitorado de massas trabalhadoras que podiam votar conscientizando-se de seus próprios interesses. Foco de tensão na democracia contemporânea seria o acentuar da divergência entre os poderes político e econômico, este cada vez mais concentrado, aquele distribuído com a democratização. Essa tensão teria de ser resolvida em breve:

Ou os encarregados do poder político, descobrindo novas fontes de fortalecimento econômico, proclamam e demonstram efetivamente sua independência contra as forças da riqueza privada, ou os esforços dos líderes

econômicos conseguirão, pelo menos tentativamente, pôr fim à democratização do poder¹¹⁵.

O artigo destacava que a coexistência de espaços democratizados e polos sociais de poder concreto impedia, na prática, que houvesse uma democracia plena. Isso, porém, não retiraria o mérito desse regime político, que ainda assim ajudaria a distribuir poder. De forma especular, nas autocracias tampouco o governante teria, pelas mesmas razões, o proclamado poder total- a despeito dos avanços tecnológicos que o fortaleciam, permitindo-lhe cada vez mais “manipular os variados instrumentos de sugestão e exploração das massas, e assim conseguir uma monopolização de poder político jamais sonhada”¹¹⁶.

Victor Nunes, como Heller, fazia suas análises pensando, desde logo, nas grandes mudanças por que o mundo e o Estado então passavam. Ambos reconheciam a influência de fatores políticos diversos sobre a Constituição de um país, não sendo cegos à atuação do poder econômico sobre a política. Ambos os autores realizavam, em suas reflexões sobre o Estado e o direito, contextualizações históricas aprofundadas, através das quais procuravam entender as nuances dos fenômenos com que lidavam.

3.2.3 *Análise conjunta*

Victor Nunes Leal tinha, como referenciais na Teoria Política, autores interessados pela relação entre o Estado e os outros fatores sociais, mormente a influência da economia. Nesse particular, destaca-se Heller, que adotava abordagem mais complexa e não economicamente reducionista, ao contrário de Laski em sua segunda fase.

Os autores destacavam as mudanças por que o mundo e o Estado passavam e viam de forma positiva as crescentes funções do Poder Público nas áreas econômica e social. Ambos defendiam enfaticamente a mudança da sociedade através da intervenção estatal.

O quadro de referências também abrangia, em tais autores, as relações internacionais, destacando as ameaças que daí poderiam advir à democracia. Em Laski tinha peso considerável, por exemplo, a reflexão sobre o imperialismo e seus efeitos.

Deve-se destacar o apego de ambos à ordem constitucional democrática, ainda que com nuances: Heller a abraçava, o Laski da primeira fase também, o ambíguo Laski da segunda fase ainda parecia ter algo disso. Não por acaso, mesmo mencionando constantemente a revolução e as

¹¹⁵ HELLER, Poder Político, cit., p.36.

¹¹⁶ HELLER, Poder Político, cit., p.38.

limitações da social democracia, ainda afirmava num ponto ou noutro a necessidade de se tentar mudar a sociedade através de reformas políticas, antes de se recorrer a expedientes extremos.

Por fim, ganha relevo o socialismo reformista de Laski – ainda que ambíguo e cético, a depender da fase – e de Heller – como destacado por Bercovici. Como veremos, em embate com Carlos Lacerda, Victor Nunes identificou-se enquanto um socialista no sentido do Partido Trabalhista britânico, demonstrando compartilhar da mesma visão de mundo daqueles dois teóricos.

3.3 A doutrina jurídica brasileira em tempos de mudanças

3.3.1 Francisco Campos

Francisco Campos dispensa introduções detalhadas. Possivelmente o jurista brasileiro mais polêmico do século XX, é conhecido sobretudo como o grande arquiteto jurídico do Estado Novo, tendo redigido sua Constituição e coordenado, como Ministro da Justiça, parte relevante de nossa codificação. Seu papel na reforma do ensino, como Ministro da Educação no início da década de 30, também foi importantíssimo.

Iniciou a carreira política na Primeira República, já nela chegando a deputado federal e a Secretário do Interior de Minas Gerais. No Governo Provisório, ocupou a pasta da Educação, e, no Estado Novo, a da Justiça. Durante a Terceira República, afastou-se da atividade política e atuou como parecerista, sobretudo de grandes empresas contra o Estado, tendo, no seu crepúsculo, contribuído na redação do primeiro Ato Institucional da ditadura militar.

Campos é conhecido por sua extrema adaptabilidade profissional, doutrinária e ideológica, que costuma chamar menos atenção do que sua emulação de movimentos e discursos fascistas nos anos em que isso lhe podia ser politicamente mais útil. Todavia, como destacado por Seelaender, entre as idas e vindas políticas do jurista, notam-se algumas linhas de continuidade em seu raciocínio¹¹⁷, como a crença na mutabilidade do direito, dado que o poder seria flexível e não serviria a esquemas doutrinários. Como político estadual e federal, nutria desprezo pela administração municipal, enxergando-a, na prática, como lugar da politicagem, quando deveria ser objeto de gestão eminentemente técnica e profissional¹¹⁸.

Simpático à tecnocracia, o político mineiro defendia a tecnicização da máquina pública em geral, a qual deveria agir não com base em critérios políticos, mas sim sob a orientação de

¹¹⁷ SEELAENDER. *Francisco Campos (1891-1968) - Uma Reeleitura*, cit.

¹¹⁸ SEELAENDER, *Releitura*, cit., p.496, 503, 512-3; MESURINI, Mauricio da Costa, *O Estado Interventor no Brasil e seus Reflexos no Direito Público (1930-1964)*: Themistocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária, 2016, p.92-3.

profissionais especializados- com o conseqüente afastamento, dos processos decisórios, tanto do povo quanto das oligarquias e seus satélites. Destituído dos saberes técnicos não-jurídicos- e mesmo de alguns jurídicos ultraespecializados-, o Judiciário deveria ter uma ampla margem de deferência à Administração Pública que os concentrava. Para que esta atuasse rápida, técnica e eficazmente sob a batuta do Executivo, impunha-se buscar novos caminhos para a produção normativa, como a delegação legislativa¹¹⁹.

Na Terceira República, todavia, seus posicionamentos podiam alterar-se radicalmente, por vezes com raízes em atividades advocatícias da década de 1930. No novo regime, passou a ostentar um “liberalismo de parecerista”, defendendo sobretudo grandes empresas. Em interpretações criativas, restringia as faculdades conferidas pela Constituição de 1946 ao Poder Público, ao ponto de reforçar velhos preceitos privatistas no quadro das concessões públicas¹²⁰.

Campos, dentre outros juristas, frequentava a casa de Baptista Martins, onde Victor Nunes viveu. Apesar da acentuada divergência de visões de mundo, Leal sinalizava, em seus textos, o seu respeito pelo “Professor Francisco Campos”- mesmo após a queda deste e o ocaso do Estado Novo. Convenções sociais arraigadas à parte, não podemos descartar a plena sinceridade de tal atitude. O reconhecimento da extraordinária qualidade de Campos como jurista pode ter aqui, perfeitamente, se somado à usual deferência de um jovem intelectual pela cultura e pelo talento.

Campos e Leal possuíam tanto afinidades quanto diferenças marcantes. Ambos defenderam ao menos em algum momento a ampliação dos poderes do Executivo e a intervenção estatal. Almejavam, também, superar as práticas da Primeira República e reforçar a centralização federativa do país. Compreendiam, ainda, o influxo que a política podia ter no direito. A separá-los, todavia, existiam concepções fundamentais de vida: Leal era democrata convicto, avesso a ditaduras. Sua rejeição do autoritarismo impedia-o de usar a necessidade da intervenção estatal como pretexto para pregar regimes tecnocráticos. Se Campos sonhava com o esvaziamento do poder dos municípios e sua redução a unidades técnico-administrativas rigidamente controladas “de cima”, Victor Nunes fazia o oposto: privilegiava tal esfera e aceitava o caráter político do seu governo, preocupando-se em direcioná-lo por eleições locais honestas. Durante a Terceira República, rumaram em caminhos opostos em relação à intervenção estatal: Victor Nunes a fomentando, Campos a solapando no interesse de seus clientes.

¹¹⁹ SEELAENDER, *Releitura*, cit., p.509-10, 512; MESURINI, *O Estado Interventor no Brasil e seus Reflexos no Direito Público (1930-1964)*, cit., p.83-6, 87-93; MESURINI, Maurício da Costa; MENEGUETTI, Laraisa Cristina Quachio; DIRSCHNABEL, Leandro. *A democracia antiliberal de Francisco Campos*. In: II Seminário de Sociologia e Política, 2010, Curitiba. II Seminário de Sociologia e Política, 2010., p.11-2

¹²⁰ SEELAENDER, *Releitura*, cit., p.516-20.

3.3.2 Pedro Baptista Martins

Compadre do pai de Victor Nunes, Pedro Baptista Martins, como vimos, hospedou o autor ora analisado quando este foi viver no Rio de Janeiro.

A proximidade com Francisco Campos rendeu ao experiente advogado a possibilidade de redigir o anteprojeto do futuro Código de Processo Civil de 1939- ou seja, do código que promoveria a reunificação do direito processual do país. A aspiração pela reunificação do processo era longa e datava da Primeira República, mas o Estado Novo a capturou e a utilizou como peça da sua propaganda anti-estadualista, tal qual faria com o Código de Processo Penal. Não por menos, Martins- que em geral não tomava parte em debates políticos- não hesitou em defender seu anteprojeto com base em discurso similar ao de Campos¹²¹.

Victor Nunes auxiliou Martins na organização dos materiais do anteprojeto e na apreciação das sugestões feitas para alterá-lo. Toda essa atividade lhe proporcionou singular conhecimento do assunto. Rendeu-lhe, também, a coautoria, junto a Martins, de uma das primeiras edições do diploma¹²².

Posteriormente, Baptista Martins seria Advogado-Geral de Minas Gerais. Mais tarde, viraria sócio de Francisco Campos em Belo Horizonte¹²³.

Não encontramos demonstração da influência de Baptista Martins em Leal nos temas da intervenção estatal e da democracia. Talvez isso decorra do fato de se tratar de um advogado mais voltado à atuação forense, cujos estudos se concentravam em temas de processo e prática judiciária. Faltam, em todo caso, monografias sobre tal personagem, a despeito de seu destacado papel na renacionalização do processo civil brasileiro.

3.3.3 Castro Nunes

José de Castro Nunes iniciou sua prática profissional na Primeira República, trabalhando como jornalista e, por longo tempo, como procurador de Niterói, então capital fluminense. Começou a ganhar relevo como jurista já naquele período, com obras de Direito Público. A partir da Revolução de 1930, sua carreira ganhou impulso, tornando-se juiz federal substituto e juiz federal.

¹²¹ MARTINS, *Em defesa do Ante-Projeto de Código de Processo Civil*, cit.; MARTINS, Pedro Baptista, *Sobre o Código de Processo Civil*, Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 81, n. 439, p.5-13, 1940.

¹²² MARTINS, Pedro Baptista; LEAL, Victor Nunes. *Código de Processo Civil: com índice alfabético e analítico*, Rio de Janeiro: J. Olympio, 1939.

¹²³ KUBITSCHKEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, cit., p.175.

Passou pela 2ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública no Distrito Federal, tornando-se depois Ministro do TCU e do STF. Foi, também, membro da Comissão do Itamaraty¹²⁴.

Castro Nunes provinha da elite fluminense da Primeira República. Inicialmente mais sensível aos interesses das oligarquias estaduais, posteriormente adaptou-se a um Brasil que se centralizava, propugnando a expansão dos poderes federais. Não hesitou em apoiar enfaticamente o Estado Novo, defendendo por vezes uma *interpretação dura* da Carta de 1937- suas inclinações autoritárias o levariam, inclusive, a fazer referências elogiosas a Mussolini, em uma sessão do STF¹²⁵.

A partir de certa altura da carreira, notam-se camadas históricas distintas em seu raciocínio, convivendo nele ideias de fundo estadualista com outras centralizadoras. Na Comissão do Itamaraty, na qual talvez representasse o situacionismo fluminense, patrocinou interesses estaduais, mas sem deixar de se manifestar em favor da expansão das atividades da União. Advogou a relativização, mediante o poder de polícia, do direito de propriedade, adotando enfoque análogo – em favor do governo e da administração federais – no exame das matérias concernentes aos futuros Códigos de Águas e Florestal. Sustentou, por outro lado, os interesses estaduais em assuntos como terras devolutas e municípios.

A análise de sua obra ao longo do tempo revela que contrapontos dessa ordem mantiveram-se no seu pensamento: para verificá-lo, basta olhar o tratamento que dava ao município no federalismo brasileiro, cujas nuances nem a adesão ao centralismo estadonovista chegaram a eliminar. Coerente com posicionamentos estadualistas anteriores a 1930, Castro Nunes continuou atribuindo ao município um *status* inferior àquele usualmente reconhecido pela doutrina, mesmo no mais centralizador dos regimes a que serviu¹²⁶.

Em que medida poderíamos falar de uma influência de Castro Nunes em Leal? A pergunta não se responde com facilidade, a despeito das citações daquele por este.

Como doutrinador, Leal tinha relação complexa com Castro Nunes. Um dos maiores expoentes do meio jurídico nacional, este era constantemente citado como arrimo por aquele, ao lidar com questões relativas ao Judiciário e à intervenção estatal. As posições autoritárias e o interesse de Castro Nunes por Mussolini, porém, não se reproduziram nos textos do jurista mineiro.

¹²⁴ CPDOC (sem indicação de autor). *NUNES, José de Castro*. 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/nunes-jose-de-castro>> Acesso em: 11 ago 2020.

¹²⁵ BORTOLOTTI, Patrícia Soster. *Refuncionalização do Estado e Discurso Autoritário: O pensamento de Castro Nunes (1924-45)*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

¹²⁶ Comparem-se, por exemplo, seu *Do Estado Federado e sua Organização Municipal* e seus votos no STF criticados por Victor Nunes.

Nos debates sobre o município havia, também, divergências diametrais: não raro Leal citava Castro Nunes como o principal expositor das visões de que discordava¹²⁷.

3.3.4 João Mangabeira

Tendo iniciado sua carreira política na primeira década do século XX e falecido depois do Golpe de 1964, o jurista e orador baiano João Mangabeira foi uma das mais destacadas figuras do cenário nacional desde a Primeira República. O jovem seguidor de Ruy Barbosa converter-se-ia, mais tarde, em ponte entre o liberalismo e o socialismo democrático, transitando de facções da velha oligarquia baiana para o PSB. Tanto ele quanto seu irmão Otávio Mangabeira, futuro prócer da UDN, conheceram o *modus operandi* da Primeira República de perto: Otávio seria exilado por ser ministro de Washington Luís.

Na reconstitucionalização do país após a Revolução de 30, João Mangabeira teve importante papel na Comissão do Itamaraty e nos debates constituintes. Nos anos seguintes, posicionando-se cada vez mais à esquerda, seria preso e julgado pelo Tribunal de Segurança Nacional. Afastado da atividade política pela ditadura pós-1937, retomou-a nos anos de declínio desta. Isso explica sua curta passagem pela UDN, agremiação que, nos seus primórdios, ainda reunia antigetulistas de direita e esquerda. A ida destes últimos para o PSB, co-fundado por João Mangabeira, não os tornou um movimento de grande impacto eleitoral, mas deu ao jurista novos espaços para defender a ampliação dos direitos sociais e a nacionalização da economia- causas que compartilhava com João Goulart, de quem viria a ser ministro¹²⁸.

Quando Leal o conheceu, Mangabeira já patrocinava, havia anos, um misto de individualismo com atuação social do Estado. Na Comissão do Itamaraty, havia defendido a centralização política do país e a criação de um amplo rol de direitos sociais diretamente pela Constituição, sem que sua efetivação ficasse na dependência da legislação. Sua origem liberal e suas experiências desagradáveis como opositor na Primeira República o incentivaram a resguardar as liberdades individuais e os direitos de minorias parlamentares.

As linhas gerais dessa atuação foram mantidas após 1945, como no caso do repúdio ao bicameralismo, mas não sem mudanças substanciais. Defendeu na Terceira República as delegações

¹²⁷ Cf., por exemplo, LEAL, Victor Nunes, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*. In: INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO E CIÊNCIA POLÍTICA. Estudos sobre a Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

¹²⁸ MOREIRA, Regina da Luz, *MANGABEIRA, João*. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mangabeira-joao>>. Acesso em: 10 ago 2020.

legislativas¹²⁹ – ao contrário dos tempos de Comissão do Itamaraty, quando se aferrara a rígidas posições pró-Legislativo. Esse contraste era sinal de um Estado cuja atuação se modificava e reclamava a adoção de instrumentos céleres de atuação no domínio econômico e social.

Essa descrição de João Mangabeira nos permitiria supor que tivesse afinidades com Victor Nunes, também democrata e também jurista com preocupações sociais. O que mostram, exatamente, as fontes aqui examinadas?

Victor Nunes citava João Mangabeira em assuntos como a *flexibilidade do federalismo*, frisando que este não estaria adstrito a fórmulas históricas fixas. Mencionava, também, as críticas do jurisconsulto baiano ao bicameralismo. Era a diatribe de Mangabeira que Leal usava de lança e escudo, em seus ataques à câmara alta: eram as palavras do baiano que lhe serviam para sugerir, ao leitor, que o Senado seria “oligárquico e corrilheiro”¹³⁰.

As fontes não comprovam que Leal houvesse sofrido, de Mangabeira, uma influência decisiva. Parecem indicar, no entanto, certa afinidade entre ambos. Esta pode ter encontrado novas vias de expressão longe dos textos- por exemplo quando, posteriormente, os dois juristas vieram a participar de um círculo de discussões da FGV sobre a reforma do Legislativo¹³¹.

3.3.5 Themistocles Cavalcanti

Outra possível influência a examinar seria a de um dos principais administrativistas brasileiros: Themistocles Brandão Cavalcanti

Tendo, desde jovem, se destacado como advogado de figuras do movimento tenentista, Themistocles chegou a ser preso por sua atuação forense. A partir da Revolução de 1930, seu passado e seus laços pessoais abriram-lhe as portas a posições diversas. Já então, começou a destacar-se por sua produção doutrinária e pela participação em colegiados profissionais. Foi procurador nos órgãos de “justiça revolucionária”¹³² no início da década de 1930 e membro da Comissão do Itamaraty. Mais tarde seria Procurador-Geral da República e Consultor-Geral da República.

¹²⁹ MADEIRA PINTO, Francisco Rogério, *A Formação do Pensamento Jurídico-Autoritário Brasileiro e sua Concretização no Estado Novo*: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p.239

¹³⁰ LEAL, Victor Nunes. *O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 8, p. 424-442, abr. 1947, p.437.

¹³¹ Sobre tais atividades, cf. MANGABEIRA, João (Relator). *Poder Legislativo (Estudos Constitucionais)*, Instituto de Direito Público e Ciência Política, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1956, p.34-5.

¹³² KORNIS, Mônica, *Tribunal Especial*, Verbete FGV CPDOC, Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tribunal-especial>> Acesso em: 17 ago 2020.

Muito próximo de Eduardo Gomes, Themistocles seria uma personagem relevante nos capítulos finais da crise sucessória ocorrida após o suicídio de Getúlio, quando, com a provável conivência de Carlos Luz, lideranças da UDN e militares golpistas tentaram impedir JK de chegar ao poder. Note-se que foi Themistocles quem deu o parecer que livrava um dos conspiradores, o Coronel Mamede, de responder disciplinarmente por ter usado um enterro para discursar contra a posse do presidente eleito¹³³. Com a divisão dos generais pelo “Caso Mamede”, o consequente fracasso da conspiração e a posse de Juscelino, Cavalcanti teria de abandonar a cúpula do Estado. O Regime Militar lhe reabriria portas: comporia nele a comissão que preparou o Anteprojeto da Constituição de 1967; nele seria nomeado para o STF¹³⁴.

O pensamento de Cavalcanti apresenta claras linhas de continuidade, da década de 30 até sua adesão ao Regime Militar e chegada ao Supremo. Adepto convicto da intervenção estatal, tendia a defender a tecnocratização, o afastamento do povo dos negócios de Estado e uma relação asséptica deste com a política¹³⁵. Tendência, essa, tão forte, que o próprio autor se autodescrevia a partir dela, apresentando-se como mero técnico, alheio à política. Como sintetizado alhures:

Mesmo tendo afirmado seu distanciamento e até mesmo um suposto asco à política, Cavalcanti sempre esteve cercado por políticos. Sustentava que sua relação com a política era eminentemente de ordem técnica, chegando ao ponto de ofertar a distinção entre “participar” e “colaborar” (vide anexo). A “participação” era de ordem técnica e isenta de responsabilidade política; a “colaboração” era de ordem ideológica e solidária aos objetivos políticos. O autor assume que participou, mas nunca colaborou com nenhum governo. Essa postura avessa à interferência política no mundo jurídico também era reforçada pela geração de juristas a que Cavalcanti pertenceu¹³⁶.

Cavalcanti era, também, ferrenho defensor da delegação legislativa, ao menos desde os tempos da Comissão do Itamaraty, na qual representava um elemento de ligação com o movimento tenentista.

Victor Nunes frequentemente citava Themistocles Cavalcanti em seus trabalhos, tanto para concordar quanto para divergir. Ambos frequentavam os mesmos ambientes acadêmicos, atuavam na Revista de Direito Administrativo e publicavam em conjunto. A diferença marcante entre seus raciocínios era o entusiasmo democrático de Leal.

¹³³ Para uma tentativa de justificar tal parecer como isenta decisão técnica, cf., a entrevista de Themistocles transcrita em MESURINI, *O Estado Interventor no Brasil e seus Reflexos no Direito Público (1930-1964)*, cit., p.315-6.

¹³⁴ CPDOC (sem indicação de autor), *CAVALCANTI, Themistocles*. 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/themistocles-brandao-cavalcanti>> Acesso em: 10 ago 2020.

¹³⁵ MESURINI, *O Estado Interventor no Brasil e seus Reflexos no Direito Público (1930-1964)*, cit.

¹³⁶ MESURINI, *O Estado Interventor no Brasil e seus Reflexos no Direito Público (1930-1964)*, cit., p.70

Tratando-se de contemporâneos que atuavam com destaque na área do Direito Público, não é de surpreender o que as fontes revelam: o acompanhamento, por Leal, da produção técnica de Themistocles. Nem tal fato nem o compartilhar de espaços de sociabilidade do meio jurídico, contudo, poderiam provar aqui uma influência decisiva. Esta, por sinal, não faria muito sentido, se considerarmos o democratismo de inclinações sociais de Victor Nunes e sua integração à ala política oposta àquela que absorvera Cavalcanti.

3.3.6 Carlos Medeiros Silva

Formado em 1929, o jurista mineiro Carlos Medeiros Silva contribuiu substancialmente para o estabelecimento, entre nós, de periódicos técnicos: redator-chefe da *Revista Forense*, fundou a *Revista de Direito Administrativo* e dirigiu a *Revista do Serviço Público*. Ligado a Francisco Campos, foi seu Chefe de Gabinete na Secretaria da Educação do DF e assistente jurídico no Ministério da Justiça, sendo corrente a anedota de que teria datilografado para o chefe a Carta de 1937. Consultor Jurídico do DASP, membro do Núcleo de Estudos de Direito Público da FGV e Consultor-Geral da República no governo getulista dos anos 50, tornou-se membro da Comissão de Reforma Constitucional e Procurador-Geral da República no Governo Kubitschek, cargo a que teria renunciado em protesto por não ter sido nomeado para o STF.

A despeito desse vasto percurso, Medeiros Silva é usualmente lembrado em conexão com a Ditadura Militar. Isso nada tem, contudo, de arbitrário. Foi dela que recebeu, já em 1965, o cargo de Ministro do STF, beneficiando-se de uma das vagas criadas pelo Ato Institucional nº 2. Ministro da Justiça em 1966, também foi o principal autor do anteprojeto de Constituição destinado a dar ao regime aparência mais democrática. Da pena de Medeiros Silva teria vindo, também, a proclamação do AI-12, através do qual a Junta Militar assumiu o poder violando a linha sucessória da própria ordem constitucional do regime¹³⁷.

Pupilo de Francisco Campos, aproximou-se consideravelmente do modo de pensar deste, além de lembrar também Themistocles Cavalcanti. Averso ao governo popular, não o era a um Estado ativo. Defendia uma intervenção estatal de perfil tecnocrático, cuja qualidade e velocidade seriam favorecidas pelo mecanismo das delegações legislativas¹³⁸.

Pertenceu ao círculo social de Victor Nunes, desde os primeiros dias deste no Rio de Janeiro. Ambos residiam no lar de Baptista Martins – com cuja irmã Medeiros se casaria.

¹³⁷ CPDOC (sem indicação de autor), *MEDEIROS, Carlos*, 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/carlos-medeiros-silva>> Acesso em: 10 ago 2020.

¹³⁸ MADEIRA PINTO, *A Formação do Pensamento Jurídico-Autoritário Brasileiro e sua Concretização no Estado Novo*, cit.

Compartilharam, também, outros espaços relevantes para o debate jurídico, como a Revista Forense e a Revista de Direito Administrativo. Leal o citava com frequência em seus trabalhos, inclusive demonstrando um alto grau de proximidade – certa feita, em nota de rodapé, elencou numerosos precedentes sobre determinado tema, declarando tê-los retirado de um parecer ainda inédito de Medeiros¹³⁹.

As fontes nos indicam, aqui, uma parceria efetiva, que não excluiria recíprocas influências entre jovens juristas, em uma relação pessoal sem hierarquias pressupostas. Por essa via, talvez Leal tenha também ampliado seu contato com os setores governamentais que promoviam a modernização do direito e aceleravam a construção jurídica do Estado Interventor.

3.3.7 Análise conjunta

O quadro de referências jurídicas de Victor Nunes Leal chama atenção sobretudo por um fator: o peso de autores desconectados de suas posições ideológicas mais à esquerda e mesmo de seu ideário democrático.

Expressava-se em suas obras certa sensibilidade democrática e social, sendo *Coronelismo, Enxada e Voto* exemplo de trabalho de fôlego com essa tônica. Não por menos, suas principais referências na Teoria Política possuíam fortes posições de esquerda, como já vimos. Esse quadro, todavia, não se repetia entre as referências jurídicas do estudioso mineiro.

Não faltavam operadores do direito muito favoráveis à intervenção estatal e à centralização, como Francisco Campos, Castro Nunes, Themistocles Cavalcanti e Carlos Medeiros Silva. Boa parte desses autores, todavia, tendia a alijar o povo do Estado, defendendo limitações à democracia representativa e mesmo regimes que a esvaziavam ou excluía (como as ditaduras resultantes dos golpes de 1937 e 1964). Leal, contrastando com tais juristas, não invocava a necessidade da intervenção estatal como pretexto para afastar o povo e coroar a tecnocracia.

Deve-se destacar, também, que o próprio círculo social de Victor Nunes se compunha em grande parte desses juristas, que então frequentavam posições de destaque no cenário jurídico do Rio de Janeiro.

É bem verdade que João Mangabeira era um jurisconsulto de esquerda. Ele se dedicava, porém, mais à ação política do que à produção teórica, publicando pouco. Era citado por Victor Nunes, mas não com frequência. De esquerda e inclinado ao ensaísmo filosófico, o jurista baiano

¹³⁹ LEAL, Victor Nunes, *Atos Discricionários e Funções Quase-Judiciais da Administração*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.2, p.124-143, jul. 1945, p.132

Hermes Lima tampouco era muito citado por Leal em matéria de intervenção estatal – embora tenha sido mencionado a respeito da formação nacional em *Coronelismo, Enxada e Voto*.

O universo dos juristas brasileiros que então lidavam com a intervenção estatal não parece ter sido, como vemos, majoritariamente democrático. Victor Nunes Leal surgia aqui como exceção, inclusive em seu próprio círculo social (que muito se sobrepunha, aliás, ao universo supracitado).

Não se deve, contudo, confundir o *desenvolvimento da intervenção estatal no Brasil* com esse *desapego à democracia* visível em tantos juristas partidários de um Estado mas ativo.

A intervenção estatal seguiu sendo aprofundada com a redemocratização após 1945, seja a partir da União, seja no âmbito estadual. Alterada, mas também impulsionada pelo Estado Novo¹⁴⁰, a organização política do movimento trabalhista tomou rumos próprios e gerou crescentes pressões sobre o sistema político, ampliando demandas por intervenção social. Dentro desse quadro, a democratização da sociedade, com a integração de novos segmentos sociais, não colidia com a intervenção estatal, mas sim a impulsionava.

Não se deve, todavia, reputar pouco relevantes as inclinações antidemocráticas de boa parte dos juristas brasileiros que refletiram, à época, sobre a intervenção estatal. Além de terem construído parte considerável da doutrina nacional a respeito disso, ajudaram a conceber e a implementar a intervenção estatal em si, influenciando ainda a jurisprudência sobre o tema. Note-se, ademais, que não raro ocuparam posições estratégicas- como cargos de ministros, conselheiros, consultores e magistrados- na cúpula do poder.

Do Estado Novo à ditadura militar, não faltaram juristas dispostos a sustentar que a crescente intervenção estatal, por envolver “questões técnicas”, implicaria a necessidade de contornar ou descartar a deliberação por agentes eleitos pelo povo- argumento antidemocrático com óbvias analogias com o atual discurso ideológico sobre a chamada “reforma do Estado”¹⁴¹. Subjacente à teorização durante a Terceira República, tal argumento seria abertamente retomado no regime militar- embora já com certa tendência para o protagonismo do saber econômico no palco da idolatrada *técnica*¹⁴².

Quem hoje lê *À Margem do Anteprojeto Constitucional*, obra de 1933, e encontra ali a exaltação da técnica feita por Themistocles Cavalcanti, dificilmente escapa da impressão de ter

¹⁴⁰ GOMES, *A Invenção do Trabalhismo*, cit.

¹⁴¹ Gilberto Bercovici realiza um paralelo “entre o atual discurso sobre técnica e reforma do Estado e as propostas dos setores conservadores alemães próximos do fascismo na década de 1920 e início da década de 1930, representados, entre outros, por Carl Schmitt” em *Constituição e Estado de Exceção Permanente*, p.93-107. BERCOVICI, Gilberto, “O Direito Constitucional passa, o Direito Administrativo permanece”: A persistência da Estrutura Administrativa de 1967, In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). *O Que Resta da Ditadura: A exceção brasileira*. São Paulo, Boitempo, 2010.

¹⁴² Registrando o desconforto de Medeiros Silva com essa tendência, MADEIRA PINTO, *A Formação do Pensamento Jurídico-Autoritário Brasileiro e sua Concretização no Estado Novo*, cit., p.196.

visto algo de semelhante nas décadas mais recentes. Realmente, desde a década de 1990, satura-se o debate nacional com o apelo retórico à *necessidade e supremacia da técnica*, lugar-comum usado para defender uma suposta racionalização do Estado identificada com a “despolitização” e com o afastamento da deliberação popular. Discurso, este, que parece gerar ocasionais ecos até na imprensa atual, que fala em “Ministérios técnicos” no Executivo – curiosa qualificação para posições políticas por definição.

Se essas estruturas argumentativas- e esse fetichismo da técnica- pudessem ser levantados no conjunto de nossa doutrina do Direito Público nos últimos 100 anos, talvez fossem então descobertas, sob as ondas de exaltação e de rejeição da intervenção estatal, profundas correntes de continuidades tecnocráticas e antidemocráticas.

Capítulo 4 – A intervenção estatal e a democracia no pensamento do jovem Victor Nunes Leal (1945-1950)

4.1 O federalismo: a centralização nacional e a autonomia municipal como chaves para a democracia

Nesta seção, abordaremos como Victor Nunes enxergava as questões federativas no Brasil. Para tanto, analisaremos primeiro suas ideias gerais sobre o federalismo, abordando suas concepções acerca dos municípios e da União, entes federativos com que se preocupava mais diretamente, enquanto tendia a silenciar a respeito dos estados.

4.1.1 Centralização e descentralização no Brasil

4.1.1.1 O tratamento do federalismo em “Coronelismo, Enxada e Voto”

Coronelismo, Enxada e Voto demonstra, em longo estudo, o que fundamenta a reflexão de Victor Nunes Leal sobre a descentralização no país. Revela-se, portanto, ponto de partida fértil para qualquer pesquisa a respeito.

Para Leal – e nisso residiria a sua originalidade¹⁴³ –, o fenômeno do “coronelismo” expressaria a decadência do poder privado na sociedade brasileira e a relativa vulnerabilidade do poder público, o qual teria ainda de recorrer aos chefes políticos locais para se firmar obtendo votos. O “coronelismo” não seria, pois, a hipertrofia anômala do poder privado, mas sim o resultado de um processo de constante corrosão da autoridade dos chefes locais- autoridade, esta, que teria tido na Colônia a sua extensão máxima.

José Murilo de Carvalho, em artigo em que busca precisar os contornos do “coronelismo” e desfazer enganos recorrentes na literatura, denomina esse poder dos chefes locais *mandonismo*. Em sua breve síntese: “Na visão de Leal, o coronelismo seria um momento particular do mandonismo, exatamente aquele em que os mandões começam a perder força e têm de recorrer ao governo”¹⁴⁴. O “coronelismo” de Victor Nunes seria, a rigor, um fenômeno eminentemente republicano, embora alguns de seus elementos tivessem origens mais antigas.

¹⁴³ CARVALHO, *Prefácio à Sétima Edição, cit.*

¹⁴⁴ CARVALHO, José Murilo de, *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual*, Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 40, n.2, p. 229-250, 1997.

Em parte para lidar com esses elementos mais antigos, em parte para dialogar com a literatura acerca do poder local, em parte para justificar sua interpretação pessoal do “coronelismo”, Victor Nunes estudou com profundidade os tempos pré-republicanos. Examinou, dessa forma, as idas e vindas a respeito do poder local – sua análise disso moldaria muito da sua visão sobre o direito e a política no Brasil.

Nos tempos coloniais, lembrava Leal, as Câmaras não raro entravam em embates com a Coroa, tendo esta, em alguma medida, de ceder. Aí teríamos o auge do poder dos chefes locais, de cuja força militar o governo ainda dependeria enormemente. Essa correlação concreta de poder teria por consequência a inobservância do direito régio, ou a sua menor eficácia, quando comparado às normas produzidas descentralizadamente.

A partir do século XVIII, sobretudo após a chegada da família real, esse estado de coisas passou a ser contestado, num lento processo de centralização monárquica. Isso se iniciou, segundo Leal, com a revogação de privilégios e a pura aplicação do direito preexistente; intensificou-se depois com criação de novas normas, sobretudo em regiões com riquezas minerais.

A Independência e a abdicação de D. Pedro I teriam assinalado “a completa transferência do poder para as mãos do senhoriato rural, que deixava assim de operar no plano restrito das municipalidades para projetar sua importância econômica, social e, portanto, política em toda a extensão do Império”¹⁴⁵. Nesse contexto de reorganização, no qual se firmava na esfera nacional essa elite, a Lei de 1º de outubro de 1828, reguladora das Câmaras Municipais, representaria a redução do poder local, com a cassação dos poderes de jurisdição contenciosa das Câmaras e a submissão das localidades à *tutela* das províncias e do governo central no Rio. Desde então, o poder local teria passado a viver grandes dificuldades, com reduzida autonomia, fosse legalmente, fosse na prática.

Citando Hermes Lima, Leal associava, ao menos parcialmente, a reação centralizadora do Império, diante das rebeliões da Regência, ao peso da escravidão. A centralização imperial teria servido para preservar o sistema escravista como um todo, evitando-se sua abolição em pontos isolados do território. A paz interna, assim, “vai assentar-se na solidez da nossa estrutura agrária, fundada na escravidão, e as contendas políticas passarão a travar-se no plano nacional e no seio da poderosa classe dos senhores rurais”¹⁴⁶. Não por acaso, “quando a abolição a golpeou, não tardaram as consequências políticas”¹⁴⁷.

É importante destacar, na interpretação dada por Victor Nunes, a sua clara percepção de que as demandas por maior autonomia provincial não redundavam, sempre, em maior autonomia

¹⁴⁵ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto, cit.*, p.84-5

¹⁴⁶ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto, cit.*, p.85, 89-90.

¹⁴⁷ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto, cit.*, p.171.

municipal¹⁴⁸: pelo contrário, não raro governos centrais e elites provinciais atuavam no sentido de reduzir a autonomia local. Para firmarem seu poder em amplas regiões e melhor se contraporem ao governo central, mandatários estaduais também teriam buscado controlar os municípios¹⁴⁹.

O estudo dessas raízes históricas parecia confirmar a generalidade de algo que fora evidente na Primeira República e que Leal vivenciara: o frequente atrito entre os interesses regionais e os municipais; o possível impacto negativo, para a liberdade municipal, da defesa de uma ampla autonomia estadual.

No Brasil, as elites regionais buscavam controlar as municipalidades, quer no Império, quer na Primeira República, quer nos tempos em que o jurista escrevia. Victor Nunes o percebia. Por isso mesmo, era profundamente desconfiado de poderes estaduais, vendo neles a maior ameaça aos municípios e ao autogoverno local democrático.

A análise histórica do Império feita por Victor Nunes está parcialmente superada – o que não é demérito do autor, considerando a época de redação de sua obra, cujas interpretações centrais seguem até hoje relevantes e dignas de debate¹⁵⁰. Leal, de qualquer modo, nem sempre tinha uma visão coerente sobre elites do Império, quer as nacionais, quer as provinciais. Aqui e ali falava de um poder absoluto do Imperador¹⁵¹ ou de um “mando incontestável exercido pelos presidentes de província” (delegados do governo central); em outras passagens mencionava um “senhorato rural” que governaria o país¹⁵².

Essas visões, à parte suas incompatibilidades, não permitiam a Leal compreender todas as dinâmicas do período – dificuldade que talvez explique porque mal pôde analisar e explicar o processo de Independência. Com efeito, o autor ignorava a relativa fraqueza do poder central, que tinha então de compor frequentemente com as elites locais, como demonstraram tanto as inúmeras rebeliões durante a primeira metade do Império quanto os próprios autores da época – pensemos aqui em Uruguay, que enfatizava a falta de agentes da Coroa no interior¹⁵³.

Elaborados por leitores de *Coronelismo, Enxada e Voto*, estudos mais recentes demonstram que a situação era muito mais complexa e o poder, mais repartido. Havia delicados equilíbrios entre a Coroa e as elites, entre os atores nacionais e os locais – o que gerava efeitos na organização do

¹⁴⁸ Façamos, aqui, um acordo semântico: passaremos a tratar por “município” toda forma de poder eminentemente local, em contraste ao regional, ao longo da história nacional, independente do termo ser então utilizado ou não. Iremos adotá-lo como um tipo ideal, portanto.

¹⁴⁹ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.88-9.

¹⁵⁰ SEELAENDER. *História Constitucional Brasileira*, cit., p.191.

¹⁵¹ LEAL, Victor Nunes, *A Divisão dos Poderes no Direito Constitucional Brasileiro*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 4, p. 405-420, abr. 1946, p.405-6.

¹⁵² LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.85.

¹⁵³ URUGUAY, Visconde do, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862. Tomo I, p.191-2.

Império¹⁵⁴ e no funcionamento do Judiciário da época¹⁵⁵. Não obstante suas imprecisões em outras esferas, Leal acertava, porém, em sua análise do município e da submissão deste aos interesses de elites de base territorial mais ampla.

Outro aspecto central da análise que Victor Nunes fez do Brasil era a estrutura agrária nacional. Ela seria, no limite, o grande elemento definidor da história do país, a raiz do poder dos chefes políticos locais. A grande concentração fundiária num país maciçamente rural – com mais de 80% da população vivendo no interior na década de 1940¹⁵⁶ – levaria à ascendência dos donos de terras, constituindo-os nos usuais chefes políticos. Essa situação, na Colônia e no Império, já teria conferido grande poder aos proprietários; na República, o reforçaria, uma vez que eles poderiam barganhar, com os governos, os votos da população – dando azo ao “coronelismo”, em virtude da existência de máquinas políticas estaduais.

Chegamos aqui ao último elemento de *Coronelismo, Enxada e Voto* que interessa a este texto: a fragilidade dos “coronéis” e do próprio município como ente. Os “coronéis” até podiam arregimentar votos e sagrar-se prefeitos, levando à vereança aliados e parentes. As finanças locais, contudo, eram por demais exíguas. A Constituição Federal de 1891 determinara que as rendas municipais seriam decididas pelas Assembleias Estaduais, que usualmente concediam aos municípios poucas fontes de arrecadação. Estas não bastariam para a realização de melhoramentos e para a prestação de serviços municipais. Seriam, além disso, em boa parte desviadas, fosse para bolsos particulares, fosse para fundos a serem utilizados pelo situacionismo em tempos de eleição. Nesse cenário, governos municipais recalcitrantes ainda seriam vulneráveis a atos de força por parte do governo estadual.

Nessa situação, a batalha eleitoral – por vezes literal – entre “coronéis” rivais pela prefeitura até poderia ser renhida, mas em geral o vencedor, quem quer que fosse, seria situacionista em relação ao governo estadual. O governo municipal era frágil frente ao governo estadual e, de qualquer forma, necessitava de seu apoio para fazer frente às despesas locais.

Victor Nunes denominava “autonomia extralegal do município” o recebimento, por parte de governos municipais situacionistas, de dádivas diversas do governo estadual, como obras, fundos e carta branca para reprimir a oposição local. Parte dessa “autonomia extralegal” seria a nomeação

¹⁵⁴ CARVALHO, *A Construção da Ordem e Teatro de Sombras*, cit.

¹⁵⁵ KOERNER, *Judiciário e Cidadania na Constituição da República Brasileira (1841-1920)*, cit., p.33-138.

¹⁵⁶ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.137-8. O autor, ao longo da obra, usa diferentes percentuais com base em diferentes aproximações, sendo 80 o maior deles – que nos interessa menos pela precisão do que pela ordem de magnitude que encerra.

de aliados em cargos estaduais naquela base territorial – por vezes, mesmo em cargos federais, em virtude do encadeamento de trocas de favores que ia dos “coronéis” ao Presidente da República. Em troca, os votos locais tinham de ser destinados aos candidatos indicados pela situação estadual.

O “coronel” prefeito seria, na prática, forçado a aderir ao situacionismo estadual e a construir, com este, a “autonomia extralegal”. Sem tal aliança, não haveria muito a ser feito nem em proveito próprio, nem no do município: as atribuições locais eram exíguas; as verbas, parcas.

Em suma, para Leal, dois fatores explicavam o coronelismo que assolara o Brasil ao longo da Primeira República – e o estimulavam a renascer “das próprias cinzas” com o fim do Estado Novo¹⁵⁷: a estrutura agrária e a inexistente autonomia municipal, inclusive em termos financeiros.

Dentro desse quadro, uma das chaves para construir uma democracia brasileira funcional em meados dos anos 1940 estaria no município autônomo, verdadeiramente autônomo. Obtendo sua investidura popular em eleições realmente livres, o governo local não deveria depender de favores estaduais, mas sim ser capaz, ele mesmo, de guiar tal ente político com lastro em um orçamento próprio à altura das necessidades do município. Ao lado disso, impunha-se alterar a estrutura agrária do país, a qual falseava a democracia, por conceder poder demais a oligarcas e gerar a inconsciência política nos cidadãos. Como realizar tais transformações?

Esperar que as reformas partissem do município era ingenuidade. Eles eram governados por “coronéis” que se aproveitavam do sistema – e que, de qualquer forma, não teriam condições políticas nem financeiras para tanto. Esperá-las dos estados seria ainda mais absurdo, pois suas elites políticas eram as principais beneficiárias do quadro existente. Só restaria, portanto, tentar reformar as estruturas agrária e política a partir da União.

A União tinha maior capacidade de atuação política – para realizar as reformas institucionais necessárias – e de intervenção estatal – para rever a estrutura agrária do país, reduzir as desigualdades sociais e melhorar o padrão de vida dos cidadãos do interior. Era na União que o jurista mineiro apostava, à hora de impulsionar a mudança: já não a vira, do Governo Provisório ao Estado Novo, combatendo oligarquias estaduais e ampliando a intervenção estatal? Da União esperava- como se pode depreender das entrelinhas de *Coronelismo, Enxada e Voto*, e mais ainda do texto de *O Regime Representativo e a Legislação Eleitoral do Brasil*- inclusive a reforma agrária, que incidiria na base social do sistema político, viabilizando a democracia efetiva por todo o país¹⁵⁸.

¹⁵⁷ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.139.

¹⁵⁸ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.237-40; LEAL, *O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946*, cit. último parágrafo.

No final da vida, Leal revisitou seus estudos acerca do “coronelismo”, atualizando-os à vista da experiência política¹⁵⁹. Na ocasião, retomando um aspecto pontual de suas conclusões em *Coronelismo, Enxada e Voto*, mencionou a formação em progresso do que seria um novo tipo de compromisso coronelista, agora ligando diretamente o Presidente e os prefeitos. José Murilo de Carvalho rejeitou essa revisão, por achar a situação política muito diversa e por crer que isso gerava incompatibilidades com elementos-chave do conceito de “coronelismo” (como sistema da Primeira República)¹⁶⁰. A posição de Carvalho mostra como as ideias podem ganhar vida própria, podendo ser voltadas contra seu próprio autor (aqui, talvez com propriedade). De qualquer modo, não são críticas de décadas depois tão pertinentes a este trabalho, mas sim apurar (ou tentar apurar) o que Victor Nunes *estava fazendo em seu tempo*.

Dentro desse enfoque, importa-nos advertir que essa ideia já estava germinando em *Coronelismo, Enxada e Voto*

Poderemos imaginar até uma situação imprevista, a saber, o estabelecimento de contatos diretos entre os municípios e a União; neste caso, um novo tipo de compromisso poderá formar-se, não mais em favor das situações estaduais, senão precisamente contra elas¹⁶¹.

Leal parecia, a partir de sua experiência, intuir algo que ficaria mais claro apenas com a distância histórica: as tentativas do Governo Federal, notoriamente sob Getúlio, de reduzir ou excluir, na medida do possível, intermediações por parte das oligarquias estaduais. Algo disso já ocorria com o revolucionário uso, por tal presidente, do rádio para contatar diretamente a população, passando por cima das oligarquias que tendiam antes a controlar a comunicação interna do sistema político e o seu fluxo de benesses¹⁶². Victor Nunes nos apontava, porém, outro aspecto: a criação de laços diretos entre a União e as autoridades municipais. Se não se pode falar de um “coronelismo” nessas novas relações, nem por isso o jovem Leal deixou de intuir um reorientar dos ventos, na descrição desse novo fenômeno.

A base dupla do coronelismo – estrutura agrária arcaica e inexistência de autonomia municipal – requeria uma resposta dupla, ou em duas esferas distintas. Para destruí-lo e democratizar o país, a União deveria não só salvaguardar a autonomia municipal face às oligarquias estaduais, mas também melhorar as condições do povo, expandindo a intervenção estatal e fazendo

¹⁵⁹ LEAL, *O coronelismo e o coronelismo de cada um, cit.*, p.14.

¹⁶⁰ CARVALHO, *Mandonismo, coronelismo, clientelismo, cit.*

¹⁶¹ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto, cit.*, p.238.

¹⁶² Sobre a estruturação da radiodifusão nacional, com análises originais sobre suas finalidades políticas e seus aspectos jurídicos, RIGO, Joanir Fernando, *Radiodifusão no Brasil: Períodos, modelos e funções*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p.54-63.

inclusive a reforma agrária¹⁶³. Já no âmbito do município instituições locais autônomas e eleições livres deveriam ofertar espaços para um exercício pedagógico da democracia- menos dependente dos “coronéis” locais, o povo acabaria por privá-los dos votos, o que os enfraqueceria e corroeria o poder das oligarquias estaduais.

Não por acaso, como vemos, as obras de Victor Nunes Leal, inclusive as jurídicas, abordavam os temas da intervenção estatal, da autonomia municipal e da expansão dos poderes federais, sobretudo no domínio sócio-econômico. Quanto aos estados-membros, em regra, restava apenas um silêncio eloquente, que talvez refletisse sua desconfiança ante as oligarquias estaduais.

Evocando João Mangabeira, Leal ressaltava o caráter eminentemente flexível do regime federativo, variável “de acôrdo com as necessidades e os sentimentos de cada Nação”¹⁶⁴. Preocupado em adaptar tal regime a seu programa de mudanças sociais e políticas, Victor Nunes pensou em sua reformulação.

Dentro desse quadro, Victor Nunes, seguindo Charles Durand, defendeu um modelo formal de federalismo, no qual a característica central dessa forma de Estado seria a discriminação das competências dos entes federativos numa Constituição rígida, de modo que o legislativo central não poderia alterar as atribuições locais. Demais elementos tradicionalmente associados ao modelo, como a existência de um tribunal para conflitos federativos ou de um Senado, seriam contingentes¹⁶⁵. O autor mineiro chegou mesmo a afirmar¹⁶⁶ a compatibilidade de seu modelo de federalismo com o de Hans Kelsen em *General Theory of Law and State*¹⁶⁷, também marcadamente plástico, pautado na ideia de ordens jurídicas.

Em relação ao município, Leal não hesitava em conceituá-lo como membro da federação brasileira, ao lado do estado-membro e da União. Lembrava existir desde a Constituição de 1934 um indício formal disso, que seria uma “discriminação *tríplice*” de competências¹⁶⁸⁻¹⁶⁹. Em

¹⁶³ A literatura já destacou o comprometimento de Leal com a transformação do país (PERTENCE, José Paulo Sepúlveda, *Prefácio*, In: IVNL – INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.), *A Contemporaneidade do Pensamento de Victor Nunes Leal*, São Paulo: Saraiva, 2013, p.7-28, p.16-7). Procuramos, neste trabalho, abordar a questão de forma detalhada, sobretudo quanto à intervenção estatal, à separação de poderes e ao federalismo

¹⁶⁴ LEAL, *O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946*, cit., p.434; LEAL, *Leis Municipais*, cit., p.386; MANGABEIRA, João, *Em Torno da Constituição*. Companhia Editora Nacional: São Paulo, 1934, p.21.

¹⁶⁵ LEAL, Victor Nunes, *Leis Federais e Leis Estaduais*, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.1, p.765-788, abr. 1945, p.766-9.

¹⁶⁶ LEAL, Victor Nunes, *Leis Municipais*, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.16, p.376-388, abr.-jun.1949, p.376-7.

¹⁶⁷ Victor Nunes afirmou ter conhecido a obra através da indicação de Hans Klinghoffer, exilado político do nazismo que então residia no Rio de Janeiro. O respectivo trecho de Kelsen foi depois traduzido e publicado na *Revista de Direito Administrativo*: KELSEN, Hans. *Formas da Organização Estatal: Centralização e descentralização*, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 4, 48-72, jun. 1946.

¹⁶⁸ LEAL, *Leis Municipais*, cit., p.377-8.

¹⁶⁹ Preocupação essa de reforço à autonomia municipal já presente na Comissão do Itamaraty, cujos membros, em maioria, procuravam resguardar tanto quanto possível os poderes eminentemente locais – numa clara tentativa de diminuição dos poderes das oligarquias estaduais frente à União, *descentralizando para centralizar*.

Coronelismo, Enxada e Voto, o jurista dava a impressão de ver algo nesse sentido já na primeira constituição republicana, em sua cláusula geral referente à observância das competências municipais¹⁷⁰.

Era reveladora a contrariedade expressada por Victor Nunes, ainda que no seu estilo contido, com as leis estaduais que ignoravam a autonomia municipal e com a vacilação do STF no tratamento delas. Possivelmente, por questões pragmáticas, preferiu traçar uma linha a partir de 1934, a fim de que, sob o regime de 1946, partidários de teses estadualistas não evocassem precedentes da Primeira República que falseassem a autonomia local.

4.1.1.2 O federalismo em Victor Nunes Leal: uma visão geral

Para viabilizar o que acreditava ser a solução para os problemas nacionais, Victor Nunes se contrapunha a diferentes modelos de federalismo defendidos no país. Procurava, de pronto, assinalar a flexibilidade dessa forma de Estado, procurando desvinculá-la daquele que era o principal modelo de defensores da autonomia estadual: o dos Estados Unidos.

A análise das ideias federativas do entorno de Victor Nunes revela que vários autores, conscientemente ou não, adotavam aquele país como régua pela qual um Estado era definido como “mais federal” ou não. Não raro, em cima de idealizações que superestimavam a autonomia estadual e ignoravam as profundas mudanças centralizadoras por que aquele país passava nas últimas décadas, inclusive por conta da crescente intervenção da União em matérias econômicas e sociais.

Deve-se destacar, também, o peso da tradição nacional, segundo a qual municípios eram vistos, em grande parte, como criaturas dos estados, podendo estes dispor a seu respeito. Na Primeira República, sem obstáculos constitucionais federais na prática, podiam definir suas fontes de tributação e mesmo a nomeação de prefeitos com considerável liberdade. Apesar de os elementos mais extremos da prática tivessem passado a ser contidos a partir da Constituição de 1934, os estados na Terceira República ainda decidiam sem grandes obstáculos acerca da sua criação e extinção, bem como a respeito de seus limites. E, significativamente, *elaboravam sua lei orgânica*, de sorte que partes centrais da vida eminentemente local continuavam sob o domínio de atores estaduais. Havia, assim, um considerável campo de tensão e de conflito potencial entre a defesa constitucional federal da autonomia municipal e o poder estadual de criação de lei orgânica.

¹⁷⁰ Disposição única do Título III – Do Município: “Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

Em outro flanco, rejeitando um copiar servil do modelo dos *founding fathers*, Leal destacou a contingência de muito do que era visto como “essencial ao federalismo”- como um Senado com representação paritária dos estados-membros ou um desenho constitucional em que os municípios pouco importassem¹⁷¹.

Desejando proteger os municípios e permitir larga intervenção estatal federal, Victor Nunes distinguia-se de muitos constitucionalistas de sua época. Analisemos dois deles, para percebermos o que mais podia estar em jogo, no debate doutrinário sobre o federalismo.

Sampaio Dória, professor no Largo São Francisco, oferecia um modelo quase antípoda de federalismo. Jurista atuante em São Paulo e ferrenho opositor de Vargas, foi um dos motores da derrubada da Constituição de 1937, atuando em diversas frentes. Como Ministro do TSE, reconheceu *caráter constituinte* à assembleia a ser eleita em 1945; como Ministro da Justiça, consolidou essa interpretação na Lei Constitucional nº 15.

Sampaio Dória cria que “O [tipo de federação] mais perfeito, o de linhas mais acentuadas que o mundo já viu, é o que rege os destinos do povo norte-americano”¹⁷², mesmo porque, nos EUA, a autonomia estadual raiaria a soberania, mas sem igualá-la¹⁷³. Para tal jurista, na federação, os estados deveriam ter, além de igual representação no Senado, o máximo possível das funções de soberania.

Sampaio Dória distinguia entre uma esfera central paralela aos estados – a União – e outra superior, que abrangeria as esferas federal e estaduais – a Nação. O conceito de “Nação” não era formal nem político-institucional, mas *social*. A Nação, para o professor das Arcadas, seria um conjunto de pessoas que não teria necessariamente um idioma ou “raça” comum, mas sim uma unidade espiritual, uma consciência de unidade histórica e aspirações de um futuro comum. Que teria um longo passado em comum e o mesmo destino coletivo¹⁷⁴.

A Nação seria detentora da soberania, sendo a razão genética desta “...assegurar aos indivíduos que o formam, fazerem, ou deixarem de fazer o que, praticado ou deixado de praticar por todos, não arruine a sociedade, nem lhe obste o desenvolvimento”¹⁷⁵, A liberdade jurídica era vista como a necessidade suprema das sociedades humanas¹⁷⁶. Se o detentor do poder agisse contra ela, desviando-se das leis que regeriam a natureza das sociedades, ele desnaturaria a soberania,

¹⁷¹ Ainda dentro do acordo semântico previamente estabelecido, nos referimos aqui às mais diversas formas de governo eminentemente locais, como distritos, condados, círculos, comunas etc.

¹⁷² SAMPAIO DÓRIA, Antônio de, *Direito Constitucional* – curso e comentários à Constituição, segundo tomo, 3a. ed., São Paulo: São Paulo Editora S/A, 1953, p.14.

¹⁷³ SAMPAIO DÓRIA, *Direito Constitucional*, p.10.

¹⁷⁴ SAMPAIO DÓRIA, *Direito Constitucional*, p.52.

¹⁷⁵ SAMPAIO DÓRIA, *Direito Constitucional*, p.83.

¹⁷⁶ SAMPAIO DÓRIA, *Direito Constitucional*, p.87.

corrompê-la-ia¹⁷⁷. Para Dória, o “...exercício do poder público contra o direito que cada um tenha, de fazer, ou deixar de fazer o que, assegurado a todos, não prejudique a vida social, é flagelo e teratologia”¹⁷⁸.

Sampaio Dória reconhecia os municípios como membros da federação – não só desde a Constituição de 1946, mas desde a de 1891. Todas as nossas constituições republicanas viriam consagrando tal status, “apesar dos interregnos ditatoriais, com que a força se tem superposto ao direito”¹⁷⁹.

Sem disfarçar suas simpatias por um idealizado modelo americano de federalismo, o qual já pareceria arcaico e deturpado mesmo antes do *New Deal*, o liberal Sampaio Dória privilegiava a autonomia estadual. Sua concepção de federalismo amarrava a União, seja interditando-lhe ações que contrariassem a liberdade jurídica, seja subordinando-a à “Nação”, conceito social difuso que poderia ser invocado estrategicamente contra quaisquer ações federais desagradáveis ao intérprete. Combinando-se bem com os interesses da elite política paulista a que Sampaio Dória pertencia, essa visão do federalismo dificultava atuações federais mais amplas, inclusive a intervenção estatal nos moldes getulistas.

O reconhecimento da autonomia municipal, em Sampaio Dória, não advinha de um forte empenho em proteger as populações locais contra a oligarquia estadual. Não por acaso, o autor mal chegava a criticar o esvaziamento prático daquela na Primeira República. O federalismo de Dória tinha um fim estadualista e liberal: não se destinava, como o de Victor Nunes, a enfraquecer elites estaduais e a facilitar a intervenção transformadora da União no campo sócio-econômico, como meio de emancipação popular futura.

A concepção de federalismo de Victor Nunes também diferia daquela de José de Castro Nunes, cuja relação com Leal já examinamos acima. Como vimos, o pensamento do jurista fluminense possuía distintos estratos geológicos, sobrepondo-se as camadas mais recentes de ideias (pró-União) a outras mais antigas (pró-estados). Constante era, no entanto, o desapareço pelo município- demonstrado já nos primeiros escritos, de índole estadualista, publicados na Primeira República.

Sob a Constituição de 1946, Castro Nunes ainda atribuía ao município *status* jurídico inferior, negando-lhe a condição de membro da federação. Para tanto, por exemplo, alegava que ele não poderia criar leis em sentido próprio e frisava a impossibilidade de as câmaras impetrem mandado de segurança para resguardar suas atribuições¹⁸⁰. Sua posição fundamental a respeito dos

¹⁷⁷ SAMPAIO DÓRIA, *Direito Constitucional*, p.83-4.

¹⁷⁸ SAMPAIO DÓRIA, *Direito Constitucional*, p.84.

¹⁷⁹ SAMPAIO DÓRIA, *Direito Constitucional*, p.15.

¹⁸⁰ Analisaremos esses aspectos em maior detalhe adiante.

municípios provinha da obra *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, publicada em 1920. Escrita durante a fase mais estadualista do autor, ela defendia, em síntese, que os estados-membros seriam, internamente, estados unitários – possuindo, conseqüentemente, preeminência e controle sobre os municípios em seu território.

Anterior ao fascínio do autor por Mussolini, tal texto revelava uma fonte de inspiração muito distinta: os Estados Unidos. Ali, onde a tradição estadualista seguia forte mesmo após a Guerra da Secessão, corria ideia similar, à qual Castro Nunes recorria para defender suas posições¹⁸¹.

A postura antimunicipalista seria ardentemente defendida por Castro Nunes na Comissão do Itamaraty. Os influxos centralizadores já presentes em seu raciocínio podiam levá-lo a preferir, agora, em muitos campos, a União aos estados. Mas não o levaram, como ocorreu com Victor Nunes, a desejar enfraquecer elites estaduais a partir de baixo.

Com essas comparações e os demais elementos aqui apresentados, podemos afirmar que a visão de Victor Nunes sobre os problemas nacionais tinha fortes conexões com suas posturas que assumiu como estudioso do federalismo. Se a solução de tais problemas era impensável sem reforma agrária, atuação pública na economia, desmonte do voto de cabresto e defesa da autonomia dos municípios frente às oligarquias estaduais, não fazia sentido fortalecer os estados-membros da federação- cabia, isso sim, livrar as localidades de seu pesado jugo e facultar à União amplas competências no campo da intervenção estatal.

Era essencial, portanto, um Estado Federal que conjugasse municípios fortes com uma União forte, que pudesse viabilizar uma democracia efetiva liberando o povo-eleitor da dependência face aos oligarcas. Tal liberação viria com a indispensável reforma agrária, que dividiria os latifúndios destes, e com outras medidas federais para reduzir as desigualdades e promover a melhoria das condições de vida do homem comum.

No período ora enfocado, havia concepções de federalismo que ou eram centralizadoras, sendo desfavoráveis tanto ao estado quanto ao município, ou bloqueavam a União com um forte estadualismo, valorizando só nominalmente a esfera local. Partindo de uma análise própria de nossa sociedade e seu sistema político concreto, Victor Nunes optou por trilhar outros caminhos, fortalecendo simultaneamente a União e o município. Vendo nas oligarquias estaduais um importante polo de resistência à democracia e ao avanço social, tentou evitar que a dependência dos municípios perpetuasse o compromisso coronelista. Vendo na dependência econômica do povo face aos latifundiários uma causa de falseamento da democracia, não encarou a União só como ameaça

¹⁸¹ NUNES, *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, cit., p.45.

às liberdades: nela viu a única via possível de uma intervenção estatal socialmente transformadora, voltada a criar as condições necessárias para a real liberdade do eleitor.

Passaremos a abordar em detalhes como o jurista se posicionava em relação aos municípios e à União em debates específicos do período.

4.1.2 A autonomia municipal em tempos de intervenção estatal e democracia

4.1.2.1 Aspectos gerais: intervenção estatal, federalismo cooperativo e orçamento

Discutindo competências federativas, Victor Nunes não hesitava em afirmar que os municípios possuíam não só as atribuições expressamente previstas na Constituição Federal e, eventualmente, em normas estaduais, mas também outras, implícitas.

Normas estaduais apenas limitadamente teriam competência para regular assuntos locais, a depender do caso, distinguindo o autor entre normas emanadas de competências municipais expressas, concorrentes ou implícitas. As primeiras, de acordo com ele, prevaleceriam em relação às normas estaduais, uma vez que estariam em seu próprio âmbito de competências. As segundas deveriam ceder às normas estaduais, da mesma forma que, em matéria de competência concorrente, estas cediam àquelas federais. As terceiras, por outro lado, prevaleceriam sobre normas estaduais, salvo se houvesse competência estadual expressa a respeito. Em outras palavras, a competência remanescente estadual não podia ser restringida apenas pelas competências implícitas da União, mas também pelas competências implícitas municipais¹⁸².

Era clara a tentativa do autor de ampliar a autonomia local e melhor defendê-la perante os estados. Tanto que reconhecia expressamente, ao abordar as competências municipais, que a doutrina dos poderes implícitos servia para alargar as competências da União, de onde se pode inferir seu desejo de obter resultado similar na esfera municipal. Leal reconhecia, porém, que a extensão mediante esse expediente dependeria de construção doutrinária e, sobretudo, da jurisprudência, não arriscando maiores conclusões a respeito¹⁸³.

Victor Nunes não escrevia hipoteticamente – tinha preocupações concretas em mente. Desgostavam-no as “numerosas” constituições estaduais que estabeleciam restrições aos poderes do município. Ele abordaria esse assunto novamente em outros trabalhos¹⁸⁴.

¹⁸² LEAL, *Leis Municipais, cit.*

¹⁸³ LEAL, *Leis Municipais, cit.*, p.377-8, 380.

¹⁸⁴ LEAL, *Leis Municipais, cit.*, p.388.

Em *Restrições à Autonomia Municipal*, artigo dividido em três partes¹⁸⁵, Victor Nunes realizou ampla radiografia das interferências estaduais na autonomia municipal sob a Constituição de 1946. Os exemplos são por demais variados e contingentes para serem aqui mencionados, mas chamam a atenção pela sua frequência e criatividade, bem como por sua concentração em um objeto: a gestão financeira local.

No diagnóstico do autor, várias constituições estaduais, em todos os cantos do país, procuravam de alguma forma restringir a autonomia municipal, diretamente ou mediante delegação para leis estaduais. Victor Nunes, como é de se supor, não concordava com esse estado de coisas – que, ainda que em parte compreensível pela recente tradição de regulação estadual de assuntos municipais, também podia representar uma nova ofensiva das elites estaduais contra a autonomia municipal. Em qualquer dessas hipóteses, a constitucionalidade dessas interferências estaduais parecia duvidosa ao autor.

Tais dispositivos estaduais regulavam por vezes questões outras, como a possibilidade de veto pelo prefeito ou o quórum para a respectiva superação. O maior volume deles versava, porém, sobre dinheiro, o nervo das coisas: alíquotas máximas, destinação de parte da arrecadação, destinação de parte das transferências financeiras oriundas de outros entes, regras sobre empréstimos, concessões e contratos públicos. O panorama era assombroso para um estudioso da histórica penúria municipal, da “autonomia extralegal” e da troca de favores, que nelas vira importantes causas do falseamento da democracia e do domínio das oligarquias estaduais.

Para contrapor-se a tal quadro, Victor Nunes dedicou ao assunto numerosas páginas de minuciosa análise, chegando quase sempre à conclusão de que as normas estaduais analisadas seriam inconstitucionais – e, portanto, contestáveis no Judiciário. Dessa extensa pesquisa, podemos destacar alguns aspectos gerais:

Primeiro, ocorria então fenômeno relativamente novo, que era a transferência de rendas entre entes federativos. A Constituição de 1946 a previa em algumas hipóteses, como: a) impostos sobre produção, comércio, distribuição e consumo, bem como importação e exportação de lubrificantes, combustíveis líquidos ou gasosos, minerais e energia elétrica, dos quais 60% seriam entregues a estados, Distrito Federal e municípios (art. 15, III c/c §2º); b) imposto de renda, sendo 10% entregue aos municípios – exceto capitais –, devendo pelo menos metade ser aplicada “em benefícios de ordem rural” (art. 15, IV c/c §4º); c) arrecadação de impostos estaduais, exceto o de

¹⁸⁵ LEAL, Victor Nunes, *Restrições à Autonomia Municipal (I)*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.17, p.452-463, jul. 1949; LEAL, Victor Nunes, *Restrições à Autonomia Municipal (II)*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.18, p.384-400, out. 1949; LEAL, Victor Nunes, *Restrições à Autonomia Municipal (III)*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.19, p.424-433, jan. 1950.

exportação, em município que não a capital, que fosse maior do que as rendas locais de qualquer natureza, sendo transferidos 30% do excedente (art. 20).

Da mesma forma, a Constituição Federal determinava a aplicação mínima, em determinadas áreas, dos valores arrecadados: a) educação: União 10%, estados e municípios 20% (art. 169); b) combate à seca no Nordeste: União 3%, estados da região 3% (art. 198); c) valorização econômica da Amazônia: União 3%, respectivos estados, territórios e municípios 3% (gerando somas que seriam aplicadas por intermédio do poder central (art. 199); d) Rio São Francisco e afluentes: União 1%.

A Constituição de 1946 lançou a tendência, intensificada e complexificada até hoje, de determinar constitucionalmente transferências tributárias e aplicações mínimas de valores a assuntos ou regiões prioritários. Isso era e é intervenção estatal, com o poder público em ação para mudar o país. O orçamento detalhado e integrado entre entes federativos era, aqui, clara decorrência da aceitação da intervenção estatal e de um de seus produtos, o federalismo cooperativo. O *New Deal* impulsionara essa forma de federalismo nos Estados Unidos; a Constituição de 1934, profundamente interventora, no Brasil¹⁸⁶.

Particularmente ilustrativas são as disposições acerca do combate à seca, flagelo antiquíssimo. O art. 177 da Constituição de 1934, tratando do tema, foi uma das bases de apoio do regime cooperativo brasileiro¹⁸⁷. Aprovada a Constituição de 1946, voltou a figurar no texto constitucional, acompanhada de disposições mais ousadas.

Além de aplicações regionais compulsórias, a Constituição de 1946 demandava transferências entre os entes, visando a reduzir a desigualdade regional e a estimular desenvolvimento. Introduziu, para tanto, um sistema de arrecadação que, ainda que complexificado, até hoje vigora. Para Victor Nunes, aí estava o maior êxito da autonomia municipal na Constituinte de 1946 em relação à sua predecessora: nesse “enternecimento municipalista”, que associou à tentativa de grupos econômicos industriais de São Paulo e do Rio de Janeiro de criarem um

¹⁸⁶ BERCOVICI, *Tentativa de Instituição da Democracia de Massas no Brasil, cit.*, p.385.

¹⁸⁷ BERCOVICI, *Tentativa de Instituição da Democracia de Massas no Brasil, cit.*, p.385. O trecho resultou de alterações do Anteprojeto, realizadas após o fim das reuniões deliberativas da Comissão do Itamaraty (para maiores detalhes, cf. HOCHHEIM, *Federalismo, Centralização e Intervenção Estatal, cit.*, p.315-6).

mercado interno para seus produtos¹⁸⁸. Instrumento fundamental para tanto seria a maior arrecadação local, inclusive através de transferências de outros entes.

Como demonstra o estudo do contexto, todavia, isso tudo requeria o enfrentamento de outro problema, cujo nó ainda devia ser desatado: a grande heterogeneidade da contabilidade e dos orçamentos públicos no Brasil, utilizando cada ente federativo critérios a seu gosto, em nome de sua autonomia. Atuação uniformizada, conforme os objetivos constitucionais e guiada pela União, demandava formas uniformizadas de administração de valores; caso contrário, ficava difícil a própria compreensão dos orçamentos públicos nacionais, muito mais sua execução coordenada. A Primeira República, com atuação estatal menos complexa e volumosa, até poderia dispensar medida dessa sorte, mas a situação ficava progressivamente insustentável a partir da década de 1930, período em que passou a crescentemente demandar planejamento coordenado para a consecução das novas atividades estatais.

Não por acaso, durante o Estado Novo adotaram-se medidas de uniformização orçamentária, com base principalmente nas Conferências de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários realizadas em 1939 e 1940. Suas conclusões foram consolidadas nos Decretos-Leis nº 1.804/1939 e 2.416/1940: o primeiro aprovando normas orçamentárias, financeiras e de contabilidade para estados, municípios, Distrito Federal e Território do Acre, o segundo revendo o primeiro e criando nova norma geral¹⁸⁹.

Um dos legados desses diplomas foi a criação, na Constituição de 1946, da competência federal para legislar sobre “normas gerais de direito financeiro” (art. 5º, XV, “b”). A União passou a contar com poderes novos nesse campo. Essa competência federal se fez notar no nascimento da nova ordem constituicional e também no seu crepúsculo. A Lei nº 4.320, que até hoje dispõe as normas gerais da matéria, data de 17 de março de 1964. Sancionada por João Goulart, viu seus vetos derrubados pelo Congresso sob Castello Branco.

Todas essas disposições sobre arrecadação, transferências e orçamentos relacionavam-se, de algum modo, à intervenção estatal, mas algumas o faziam mais do que outras. De óbvia

¹⁸⁸ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.178, 300. Em nota de rodapé referente ao trecho, afirmou que podem ter influído também outros fatores, como a criação de mercado para produtos externos e o desejo de afastar ideias comunistas no interior. Se a ideia de criação de mercado para produtos externos chama a atenção, ela parece por outro lado indicar a visão integrada de desenvolvimento de Victor Nunes, uma vez que escolheu dar-lhe alguma atenção, não obstante tratasse de tema estranho como a Constituinte de 1946.

O estudioso faz referência a publicação n’*O Jornal* de 27/12/1944, p.4. Trata-se de texto “De um observador econômico” que explana os benefícios de países industrializados apoiarem – inclusive com capitais – “o progresso industrial da América Latina”, uma vez que os maiores destinatários de seus produtos seriam não exportadores de matérias-primas, mas outros países industriais. Em suma, “o desenvolvimento econômico do mundo contemporâneo assume cada vez mais um inelutável aspecto universalista”.

Anos depois, ideias similares seriam defendidas pelo Presidente Kubitschek ao patrocinar a Operação Pan-Americana, buscando o apoio do Presidente Eisenhower – inclusive remetendo-lhe carta pessoal por meio de Victor Nunes.

¹⁸⁹ Evidenciando-se a necessidade de continuidade nas discussões do assunto, previu-se a realização de terceira conferência, a qual todavia foi sucessivamente postergada e acabou não se concretizando.

relevância era o regime do imposto sobre produção, comércio, distribuição e consumo, bem como importação e exportação de lubrificantes, combustíveis líquidos ou gasosos, minerais e energia elétrica. Importa aqui destacar, também, os 10% da arrecadação do imposto de renda a que os municípios tinham direito- desde que não fossem capitais, e desde que aplicassem metade a “benefícios de ordem rural”.

Essa dupla limitação tinha por meta, segundo Leal, garantir que o dinheiro chegasse aonde fosse mais necessário. Constatou-se na Constituinte que as capitais haviam sido, até então, desproporcionalmente beneficiadas pela arrecadação estadual, usando-se nelas recursos do interior – em geral, para a instalação de comodidades típicas da era da intervenção estatal: eletricidade, esgoto, água encanada. A exclusão das capitais da repartição da cota dos 10% do imposto de renda era uma tentativa de compensação por essa dinâmica anterior. O privilegiar do centro frente à periferia repetia-se no interior, com os municípios investindo a arrecadação local em melhoramentos da sede urbana, com relativo abandono das áreas rurais. A exigência de aplicação de metade do montante a “benefícios de ordem rural”, dessa forma, era outro mecanismo de compensação e de correção de curso¹⁹⁰.

A dinâmica aqui referida nos ajuda a perceber um aspecto por vezes negligenciado nos estudos sobre a atuação do Estado no domínio sócio-econômico: a intervenção estatal não é um todo concatenado e homogêneo, havendo divergências internas de aplicação de recursos – que tendem a ser resolvidas politicamente. Mesmo deixadas de lado as tendências a uma concentração de recursos nos centros de poder, resta a questão de saber qual ordem de ações – e, conseqüentemente, de gastos – receberá maior atenção, ou em que medida as distintas necessidades serão parcialmente atendidas. Coleta de esgoto é questão de primeira necessidade em centros urbanos, até mesmo para se evitarem surtos epidêmicos, mas demanda soma imensa de recursos que acabariam não indo, por exemplo, para estruturas de saúde ou de educação no interior. A adoção do modelo do Estado Interventor, em si, não resolve esses problemas, pois terão de ser realizadas ainda escolhas importantes- tanto a respeito das prioridades da intervenção (como via de investimentos e esforços estatais) quanto a respeito dos mecanismos jurídicos destinados a viabilizar a intervenção.

4.1.2.2 O resguardo da autonomia financeira dos municípios face às situações estaduais

Na interpretação de Leal, as previsões da Constituição de 1946 sobre a repartição de recursos e alocação orçamentária podiam prestar-se ao reforço da autonomia local e da cidadania

¹⁹⁰ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.169-70. Em que medida os constituintes se inspiraram em argumentos dessa espécie ou só os usaram para legitimar interesses de fazendeiros, eis algo que as fontes aqui examinadas não nos permitem avaliar.

efetiva. Paradoxalmente, também ofereciam, aqui e ali, pretextos para os governos estaduais relativizarem a autonomia municipal.

O principal argumento nesse sentido era a competência estadual a respeito do “direito financeiro”. A Constituição de 1946 mencionava esse ramo do direito no art. 5º, XV, “b”, estabelecendo que era competência federal legislar sobre as “normas gerais de direito financeiro”. Considerando-se os poderes remanescentes dos estados, a interpretação mais intuitiva seria aquela de que caberia aos estados preencher as lacunas das normas gerais federais, numa típica competência concorrente. Legislariam os municípios a respeito apenas se ainda houvesse o que ser complementado após a legislação estadual. Essa interpretação, todavia, colocava em xeque a autonomia municipal nesse campo estratégico, pois o governo estadual poderia exaurir a matéria. Victor Nunes estava aqui sobre gelo fino, pois ele próprio afirmava que, no campo da competência concorrente, as normas federais se superpunham às estaduais e, estas, às municipais.

Leal poderia, quem sabe, apelar a uma suposta competência implícita dos municípios de legislarem sobre a essência de seu orçamento, mas optou por outro caminho, muito mais sutil.

Discretamente, sem entrar em detalhes, num lance linguístico quase imperceptível, simplesmente afirmou que “A competência dos Estados no assunto é apenas supletiva da federal”, de modo que “esta se deve limitar à expedição de normas gerais”. Em outras palavras, defendeu que a competência supletiva estadual não seria em relação *a todas as demais normas de direito financeiro, mas apenas às normas gerais*. Estados poderiam complementar a massa legislativa federal, desde que não saíssem da generalidade – e, conseqüentemente, deixassem espaço aos municípios para sua gestão interna. A definição do que seria ou não norma geral, ele admitia, seria algo vaga e demandaria sedimentação jurisprudencial, mas o autor ao mesmo tempo adiantava: “O que parece, porém, inadmissível é que, a pretexto de estabelecer normas gerais, se regule tãda a matéria com extremos de minúcia, de modo que nada mais remanesça para o poder legislativo municipal”¹⁹¹.

Superado o óbice da competência estadual supletiva no tema, restavam outros. Um deles, que não deve ser subestimado, era a compreensão até então predominante acerca da relação entre estados e municípios. Concedia-se usualmente aos estados, à época, papel muito mais destacado do que hoje não só em face da União, mas também diante dos municípios: estes eram tendencialmente vistos como criaturas do estado-membro, dele dependentes e por ele tutelados tanto quanto ele desejasse.

Em *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, ensinava Castro Nunes que, numa federação, os estados-membros eram internamente unitários. Tal ponto de vista era apenas a

¹⁹¹ LEAL, *Restrições à Autonomia Municipal (III)*, cit., p.427.

expressão mais refinada de uma concepção vigente em boa parte do meio jurídico-político nacional. Essa concepção, por sua vez, legitimava-se pelo culto ao modelo norte-americano, no qual os estados-membros tinham ampla liberdade para regular as localidades. Não era, pois, à toa que Castro Nunes e sua obra ainda eram discutidos e citados mais de duas décadas após o lançamento do livro – suas ideias seguiam tendo ampla ressonância.

António Hespanha já demonstrou o peso que aspectos vistos hoje como “não jurídicos” puderam ter no direito de outras épocas¹⁹². E que, ao fazer-se História do Direito, deve-se levar em consideração esses elementos no discurso jurídico do período estudado.

Ao tratar de Laband e congêneres dos fins de XIX, destacou o historiador lusitano que eles se esforçaram para livrar a dogmática jurídica de aspectos até então nela correntes, inclusive nos debates constitucionais. Como que tentando purificar o direito, buscaram afastá-lo, sobretudo, de arcaicos elementos de argumentação essencialista, como as concepções tradicionais sobre a natureza do homem (ou da mulher), da sociedade, da nação, do mercado. Nesse contexto, afirmou Hespanha:

Ao contrário do que se acreditava da dogmática renovada da pandectística do direito público, aquele sincretismo argumentativo não representava uma deficiência do saber jurídico, mas sim um saber jurídico diferente do nosso. Eles queriam, ao combinar saberes diferentes, buscar uma linguagem própria das “ciências políticas e morais”, cuja verdade se dava dispersa e parcialmente, necessária de ser recuperada por meio de um sincretismo metodológico, que naquele tempo se institucionalizava nas “academias de ciências políticas e morais”, tão comuns no mundo hispânico, como sublinhou J.M. Scholz em estudos preliminares sobre esse mundo e que era formulado nessa retórica parlamentar exemplarmente descrita recentemente por Carlos Petit. É também essa obra dogmática que tem de ser recuperada pela história, pesquisada em seus supostos filosóficos, em suas posturas metodológicas, em suas técnicas argumentativas, em seus resultados normativos e em sua eficácia social e política. Demonstrar que o estabelecimento do ‘método jurídico’ (de Laband e Jellinek) não representou a juridificação do discurso constitucional, mas apenas uma ruptura discursiva no seio de um discurso constitucional, por já ser, por si mesmo, jurídico, ainda que de outro modo¹⁹³.

Assim como os defensores do “método (puramente) jurídico” aqui citado, Victor Nunes teve de lidar com as narrativas, concepções jurídicas, crenças e estilos preexistentes no meio jurídico nacional. Quando o jurista escrevia, já existiam visões sobre o que seria a “autonomia municipal” e sobre até que ponto poderia ir a legislação dos estados regulando as localidades e seu

¹⁹² HESPANHA, António Manuel. *Questões de Etiqueta Jurídica*: se, como e por que a história constitucional é uma história jurídica. In: CARVALHO, José Murilo de; CAMPOS, Adriana Pereira (Orgs.). *Perspectivas da Cidadania no Brasil Império*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p.357-376.

¹⁹³ HESPANHA, *Questões de Etiqueta Jurídica*, cit., p.364-5.

governo. Não por acaso, desde a Primeira República havia debates jurídicos a respeito; desde a Revolução de 1930, tal debate já tentava moldar-se à reconfiguração nacional. Leal, portanto, trazia apenas mais uma visão para disputar o espaço com aquelas já presentes, em regra mais favoráveis aos estados¹⁹⁴.

Quando o teórico político propôs suas interpretações pró-município, a corrente rival tinha grande relevância. Na verdade, predominava. Tal era o seu peso, que podia ser facilmente mobilizada para justificar uma concepção mais reduzida da autonomia municipal. Não faltavam pontos de apoio, nem na doutrina nem nos direitos estaduais vigentes, para alguém que discordasse de Victor Nunes.

A própria vocação interventiva da Constituição Federal, aliada à concepção tradicional da preponderância estadual frente os municípios, podia conduzir a diminuições da autonomia municipal pelos estados. Na análise de Victor Nunes, não faltavam exemplos de normas estaduais que, para viabilizar a intervenção estatal, criassem novas obrigações para os municípios ou ampliassem aquelas já previstas na Constituição da República. A Constituição Federal, ao obrigar outros entes a observarem limites mínimos de aplicação de verbas em certas áreas, parecia autorizar os constituintes estaduais a fazerem o mesmo, criando ou ampliando deveres municipais no campo da intervenção. A constitucionalidade dessas medidas podia ser sustentada com considerável perspectiva de êxito: estar-se-ia apenas espelhando a Constituição Federal.

Por mais que Victor Nunes desejasse intervenção estatal e combate a desigualdades, não confiou às elites políticas estaduais o seu total direcionamento no município. Nesse ponto, portanto, defendeu também a autonomia municipal, que não poderia ser tutelada pelas situações estaduais – Leal emprestava grande ênfase ao autogoverno e ao controle popular dos atos locais. Além disso, o jurista temia que esses dispositivos servissem de expediente para manter o município sob ameaça de intervenção do Governador: através da imposição de gastos obrigatórios em determinadas áreas – ou, o que tem os mesmos efeitos, da limitação de formas de arrecadação municipal –, o município poderia ser levado à insolvência, adentrando em alguma das hipóteses de relativização da autonomia municipal previstas no art. 23 da Constituição Federal¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Essa concepção tradicional da preponderância estadual frente os municípios tem longa duração, nascendo com a República e tendo seus resquícios até hoje. Não por menos, José Afonso da Silva, que auxiliou a construção da constituição republicana mais municipalista que já tivemos, categoricamente nega ao município o caráter de ente da federação, cf. SILVA, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, 32. ed., rev. e atual, São Paulo: Malheiros, 2009, p.101.

Pode-se retorquir que, nesse ponto, José Afonso da Silva hoje representa visão minoritária, mas mesmo assim o argumento se mantém: seu manual, de grande prestígio, ainda é atualizado e vendido, formando gerações de juristas no Brasil.

¹⁹⁵LEAL, *Restrições à Autonomia Municipal (II)*, cit.

Victor Nunes lidava, em *Restrições à Autonomia Municipal*, com tantas normas estaduais a respeito de finanças municipais por conta do art. 22 da Constituição Federal de 1946. Ele criava a atribuição dos estados de “fiscalizar”, nos municípios, a “administração financeira, especialmente a execução do orçamento”, “pela forma” que fosse “estabelecida nas Constituições estaduais”. Havia, aqui, grande ameaça à autonomia municipal, comprovada pela história nacional.

Essa atribuição estadual de fiscalizar finanças municipais tinha sua origem nos “departamentos de municipalidades”, criados durante o Governo Provisório. Criação burocratizante tenentista, foi rapidamente cooptada por elites estaduais e por elas defendidas na Constituinte de 1934. Instituídos para viabilizar a gestão dos municípios, muitas vezes sem pessoal capaz de dar conta das demandas administrativas, haviam-se revelado, também, um instrumento de interferência no âmbito local, permitindo às autoridades estaduais apreciar, inclusive, a oportunidade e a conveniência dos atos praticados nessa esfera¹⁹⁶.

Previsivelmente utilizados como instrumento político, continuaram existindo no Estado Novo, sendo a tutela aprofundada pelo Decreto-Lei nº 1.202/1939 e pelos Departamentos Administrativos que este criava. Período de intensa centralização administrativa nacional, o Estado Novo estabeleceu cadeias de recursos administrativos que possibilitavam o exame de questões municipais – tanto em relação à legalidade quanto ao mérito – por interventores federais ou mesmo por Getúlio¹⁹⁷.

Com esse histórico, não é de se estranhar a desconfiança de Leal a respeito da fiscalização estadual. O Brasil batia à porta, pois, por um lado, a crônica falta de quadros administrativos qualificados no país, sobretudo no interior, recomendava medida similar; por outro, a política tradicional, com suas trocas de favores, perseguições e interferências no governo local, a desaconselhava enfaticamente.

Independentemente das opiniões de Victor Nunes a respeito da existência do art. 22 da CF/46, a disposição existia e reclamava interpretação que lhe desse sentido. A solução adotada pelo jurista foi realizar uma analogia com o Tribunal de Contas da União e defender que essa fiscalização poderia acontecer apenas no plano da legalidade, sendo vedadas considerações de oportunidade e conveniência, exclusivas dos órgãos municipais. Quaisquer tentativas estaduais de adentrar seara privativa dos municípios seria inconstitucional.

¹⁹⁶ Trabalhamos em detalhes a criação dos departamentos de municipalidades, bem como outras questões municipalistas no Governo Provisório, em HOCHHEIM, Bruno Arthur, *A Proteção da Autonomia Local como Forma de Centralização: Os debates constitucionais sobre o município no Governo Provisório de 1930*, In: FLORES, Alfredo de J.; ALVAREZ, Alejandro; FELONIUK, Wagner (Orgs.), *Cidade, Município e Espaço Público na História Jurídica*, Porto Alegre: Editora Fi, 2022, p.203-267.

¹⁹⁷ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.94-103.

Em *Restrições à Autonomia Municipal*, Victor Nunes lidou com embaraços estaduais de toda ordem ao autogoverno municipal – ao mesmo tempo que tinha que lidar com o texto constitucional. De modo geral, rechaçava restrições à arrecadação municipal, bem como previsões de gastos impostas ao município pelo estado-membro. Concedia algum espaço, é verdade, à “competência estadual supletiva para normas gerais de direito financeiro”, mas isso ficava mais no plano das disposições genéricas e moralizadoras, conducentes à maior transparência. Admitia alguma proibição estadual genérica – pautada na legalidade, não na análise do mérito da despesa – a certas formas de gastos públicos de maior risco à probidade – desde que se tratasse de compromissos de longo prazo, como concessões por longo tempo, ou contratos em geral. E mesmo essas proibições genéricas, feitas para “prevenir tendências perdulárias da administração municipal”, não deveriam, para Leal, ir muito longe: era o controle político pelo eleitorado que deveria ter primazia.

Isso confirma nossa interpretação de que Victor Nunes entendia o município como instrumento de pedagogia democrática. Não queria ver o município submetido a uma tutela, mas sim os indivíduos se formando cidadãos numa política local livre, habilitando-se a partir dela a discutir os destinos coletivos.

Com *Restrições à Autonomia Municipal*, Victor Nunes tentou influenciar o debate político-jurídico brasileiro, fornecendo argumentos para demonstrar a inconstitucionalidade de dispositivos constitucionais estaduais contrários à autonomia municipal. Tais argumentos, tornados públicos, podiam não só influir no debate político, mas também lastrear disputas judiciais. Havia afinal, nesse assunto, o encontro de duas novidades da Constituição de 1946: o reforço da autonomia municipal e a representação de inconstitucionalidade.

A representação interventiva fora introduzida no regime como forma de controle abstrato – ou, como Leal então mencionou, “in genere”¹⁹⁸ – de disposições estaduais que violassem princípios constitucionais determinados, dentre eles a “autonomia municipal” (art. 7º, VII, “e”). Essa nova ferramenta não tardou a ser mobilizada nas disputas políticas, inclusive em questões municipalistas.

No trabalho, Leal citou a Representação nº 96, referente à Constituição de São Paulo, tendo o Supremo concluído pela inconstitucionalidade de parte do diploma que invadiria a autonomia municipal. Mencionou, também, a Representação nº 97, relativa à Constituição do Piauí, que questionava disposição que cometia a fiscalização das finanças municipais à Comissão Permanente da Assembleia Legislativa.

¹⁹⁸ LEAL, Victor Nunes, *Personalidade Judiciária das Câmaras Municipais*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.15, p.46-64, jan.-mar. 1949, p.58

O grande esforço de pesquisa e teorização que *Restrições à Autonomia Municipal* representa pode ser visto como um lance estratégico: tratava-se de fixar, de acordo com o ideário do autor, critérios de aferição de constitucionalidade para uma profusão de normas estaduais que lidavam com a autonomia municipal. Critérios, esses, homogêneos, coerentes e de feição pró-municipal. Mais do que um simples posicionamento teórico, havia aqui um incentivo ao judicializar da questão, ofertando-se ao Judiciário parâmetros decisórios.

A capacidade do texto de obter repercussão jurisprudencial não era pequena. À época, as elites jurídicas do Rio de Janeiro eram pequenas e nelas, como já demonstramos, Victor Nunes tinha bom trânsito. Não é de se descartar que ele conhecesse outros ministros do Supremo – Hahnemann Guimarães já fora seu professor, por quem, de acordo com Sepúlveda Pertence, tinha veneração¹⁹⁹ – podendo-lhes oferecer seu ponto de vista, com seus artigos ou por outras formas de contato.

4.1.2.3 Reforçando o eleitorado local: representação efetiva e abrandamento dos conflitos políticos

Questão jurídica relevante da época era a possibilidade, ou não, de impetração de mandado de segurança por câmaras de vereadores – sobretudo contra prefeitos. Victor Nunes, vendo a relevância do tema para a vida municipal e a democracia local, manifestou-se a respeito.

A situação era mais juridicamente peculiar do que aparentava à primeira vista. Por maior amplitude que se emprestasse à garantia do mandado de segurança, o intérprete deparava-se com obstáculo potencialmente intransponível: o da falta de legitimidade processual da Câmaras de Vereadores.

A Câmara não possuía personalidade jurídica, uma vez que era tida por fragmento – “órgão” – do município, este sim pessoa jurídica de direito público. Apenas o Chefe do Executivo, como representante jurídico do município, poderia ingressar em juízo. Mas o que fazer quando era justamente com o prefeito que a Câmara havia entrado em conflito?

Essa situação ocorreu algumas vezes nos primeiros anos da Constituição de 1946, havendo judicialização da matéria. Para dar-lhe solução, Victor Nunes investiu na distinção entre a personalidade jurídica (prevista no Código Civil) e a capacidade de estar em juízo. Sendo o direito processual matéria autônoma – concepção que ainda não triunfara de todo, no Brasil²⁰⁰ –, possuía categorias próprias, dentre elas a possibilidade de estar em juízo. A Câmara de Vereadores, assim, poderia ser parte processual sem ser pessoa jurídica – tal qual o curador da herança jacente.

¹⁹⁹ PERTENCE, *Prefácio, cit.*, p.13.

²⁰⁰ Como se infere do texto de Leal, vindo ele próprio a usar a expressão “direito adjetivo”, referente a concepção diversa da relação entre direito material e direito processual.

Victor Nunes justificava esse posicionamento com argumentos técnicos extensos, mas importa ressaltar aqui o seu fim declarado: *permitir que conflitos políticos pudessem ser resolvidos com recurso ao Judiciário*, se essa solução bastasse à sua finalização.

Segundo o autor mineiro, a Constituição de 1946 seria “tão acentuadamente judiciarista”, que “seria simplesmente ilógico negar a solução jurisdicional para todos os possíveis conflitos entre as câmaras municipais e os prefeitos”²⁰¹. A representação interventiva – que permitia ao Supremo “fulminar, *in genere*, dispositivos constitucionais dos Estados (...) em conflito com a Lei Magna” – teria dado “ao Poder Judiciário um relêvo desconhecido por nossos estatutos políticos anteriores”²⁰², levando à judicialização de conflitos políticos.

Ao sustentar sua posição, Leal não visava a defender um aristocratismo judicial. Queria, isso sim, que o Judiciário assegurasse o reforço da representação popular no governo local, servindo ainda de válvula de escape para os seus conflitos. Essa função pacificadora parecia-lhe, por sinal, muito relevante. A seu ver, não haveria “qualquer conveniência pública” em deixar a resolução de problemas políticos apenas para meios políticos como a responsabilização política – que acirrariam o conflito e o deixariam mais extremo²⁰³.

“Conflito político acirrado” ou “extremo” no Brasil de então poderia significar muita coisa, inclusive tiroteios e mortes. Vastamente rural e em grande parte sob influência de chefes políticos locais costumeiramente bem armados e com número considerável de elementos leais, o país não podia reputar os conflitos locais um problema menor. O risco de uma espiral destrutiva não podia ser excluído quando surgiam conflagrações misturando disputa política imediata e ressentimentos familiares. Ainda que as Justiças locais estivessem sob a ascendência dos governadores, a tentativa de Leal de criar uma rota alternativa para o desafogo de tensões locais- com o recurso a terceiro potencialmente imparcial, em tese desvinculado do conflito e adstrito ao direito- poderia, em tese, significar a preservação de vidas e da legalidade,

Deve-se levar em conta, também, que havia municípios com prefeitos não eleitos, nomeados pelos Executivos estadual ou federal, o que ampliava a importância da Câmara de Vereadores como veículos de insatisfação popular. Desse quadro não se excluía, naquele mesmo momento, sequer o Distrito Federal, mencionado por Victor Nunes. Ali, o conflito versava sobre a proibição de irradiação dos discursos proferidos na Câmara de Vereadores, sendo o advogado do

²⁰¹ LEAL, *Personalidade Judiciária das Câmaras Municipais*, cit, p.59.

²⁰² LEAL, *Personalidade Judiciária das Câmaras Municipais*, cit, p.58.

²⁰³ LEAL, *Personalidade Judiciária das Câmaras Municipais*, cit, p.61.

Legislativo Sobral Pinto²⁰⁴ – jurista mineiro que seria, posteriormente, elo importante entre Leal e Kubitschek²⁰⁵.

4.1.2.4 Do município à União: a centralização num país em rápidas transformações

Por maior entusiasta que fosse do autogoverno local, Victor Nunes não perdia de vista o duplo fundamento do coronelismo e do falsear do regime democrático a partir da base: a ausência de efetiva autonomia municipal e o atraso social brasileiro, sobretudo na estrutura agrária. Além do *regime autonomista dos municípios*, era necessária uma *ampla atuação estatal no domínio sócio-econômico* que alterasse as condições de vida da população brasileira. Para isso, porém, a esfera municipal não estava bem capacitada.

O autor, nessas horas, recorria sem hesitar à União. É por isso que defendia, aqui, o seu fortalecimento, o qual poderia se dar mesmo às expensas das atribuições municipais, quando fosse necessário.

Vejamos o trecho inicial de uma seção de título já bem sugestivo:

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA: SEU REFLEXO SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS

Parece fora de dúvida que as condições da vida moderna não são muito favoráveis ao desenvolvimento das atribuições municipais, ou, em outras palavras, são mais favoráveis à extensão dos poderes centrais. Um número cada vez maior de problemas administrativos requer solução de conjunto, senão para o país inteiro ou para todo um Estado, ao menos para um grupo de municípios, que eventualmente podem pertencer a Estados diferentes. As estradas de rodagem já são, por exemplo, em grande parte, um problema nacional, que vai sendo progressivamente subtraído à competência municipal. Também os problemas de saneamento apresentam em medida crescente esse caráter. À proporção que ampliarmos o uso da eletricidade, os municípios nem serão capazes de empreender individualmente a construção de grandes centrais elétricas, nem de enfrentar isoladamente as poderosas empresas que porventura se incumbam de tal serviço. Na medida, portanto, em que estes e outros encargos, por conveniência pública ou por necessidade técnica, se forem centralizando, correspondentes parcelas de autoridade serão amputadas aos municípios²⁰⁶.

²⁰⁴ LEAL, *Personalidade Judiciária das Câmaras Municipais*, cit., p.61-3. O jurista já era célebre por sua atuação como advogado de presos políticos no Estado Novo, ocasião em que defendeu Arthur Ewert/Harry Berge. O patrocínio da causa hoje é conhecido em grande parte por sua invocação da Lei de Proteção aos Animais contra os abusos cometidos pelos agentes de custódia. Para uma recente síntese, PAIXÃO, *Direito, Política, Autoritarismo e Democracia no Brasil*, cit.

²⁰⁵ LEAL, *Discurso do Ministro Victor Nunes Leal*, cit., p.270.

²⁰⁶ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.105-6.

Esse argumento, naturalmente, não era de todo novo, sendo corrente no período, e mesmo antes dele, por parte dos defensores da centralização. Não por acaso, João Mangabeira, ao defender o trabalho da Comissão do Itamaraty, o invocara:

O que o ante-projecto fez foi considerar nacionaes certos interesses locais, 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 automoveis²⁰⁷.

Victor Nunes, o inimigo do esvaziamento do município, não combatia a federalização de serviços e assuntos locais relativos à intervenção estatal de larga escala. Pelo contrário, defendia-a, pois acreditava ser essa federalização pressuposto da superação dos problemas nacionais e via para as mudanças sociais que viabilizariam a real democratização no Brasil. O autor apostava, aqui, na União- e isso talvez explique a quase ausência, em sua obra, de referências à intervenção estatal feita pelos estados-membros.

Tanto as transformações sociais quanto o regime jurídico da Constituição de 1946 traziam mudanças em relação ao passado, de acordo com o autor. A atuação estatal em terreno tradicionalmente reservado à competição individual poderia, em tese, até fazer ressurgirem atribuições municipais de regulamentação que as câmaras haviam exercido na era colonial. Essa hipótese, todavia, não era a que realmente importava nos tempos novos: neles, afinal, a “intervenção depende de um planejamento que transcende os limites do município e do Estado e que há de ficar, por isso mesmo, confiada a autoridades federais”²⁰⁸.

Segundo Leal, as alterações políticas advindas do fim do Estado Novo também ocasionaram mudanças substanciais na intervenção estatal. O domínio do governo federal sobre as esferas estadual e municipal permitira, antes, uma clara compartimentalização de tarefas entre os níveis federativos, cada qual recebendo atribuições no seu âmbito territorial de atuação. A redemocratização do país teria alterado o quadro, fazendo com que diferentes partidos controlassem os entes territorialmente menores e os maiores. Estes estariam cada vez mais tentados a instalar órgãos naqueles, com autoridades designadas a partir da capital, o que embaralharia o jogo federativo – e mesmo traria “sério embaraço, senão administrativo, pelo menos político, aos órgãos locais de governo”²⁰⁹.

²⁰⁷ MANGABEIRA, *Em Torno da Constituição*, cit., p.16-7. O baiano tinha em mente, aqui, principalmente competências estaduais, mas o raciocínio é o mesmo.

²⁰⁸ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.107.

²⁰⁹ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.107-8.

Detentora da visão do todo, só a União conseguiria servir de instrumento de uma intervenção estatal transformadora da sociedade, capaz de viabilizar, no país, uma democracia efetiva. Era, a bem dizer, a ferramenta única possível, a via incontornável. Resta avaliar como o jurista lidava especificamente com ela.

4.1.3 A União em tempos de intervenção estatal democratizadora

Analisaremos nessa seção como Victor Nunes Leal lidava com a intervenção estatal e a democracia, a partir de três pontos focais dos debates de sua época: a expansão dos poderes da União e o Senado.

4.1.3.1 A ampliação dos poderes federais

A partir do Governo Provisório de 1930, começou no Brasil uma expansão mais aberta da intervenção estatal, que persistiria até o regime militar. Já então e mais ainda após a Segunda Guerra, o grande modelo eram os Estados Unidos, nos quais, a despeito da manutenção do texto constitucional, operaram-se profundas revisões no equilíbrio federativo por força da intervenção estatal- tendência já delineada no século XIX e muito reforçada no XX, sobretudo a partir do *New Deal*. Outros países do Ocidente passavam por processos centralizadores análogos, mas os Estados Unidos eram a referência marcante: eram vistos como modelo de êxito, eram os pioneiros da forma federativa moderna e também possuíam, como o Brasil, dimensões continentais.

Victor Nunes, como já vimos, defendia concepção essencialmente flexível do federalismo: fundamental seria a repartição de competências numa Constituição rígida – tudo mais seria contingente. Da mesma forma, os poderes locais poderiam ser mais ou menos extensos. Leal expressamente refutava a ideia de que os Estados Unidos seriam “exemplo histórico da federação completa”, cujas linhas deveriam ser utilizadas para julgar um Estado mais ou menos federal²¹⁰.

O feitiço do federalismo de um país dependeria sobretudo das suas condições históricas, não havendo forma absoluta e universal. Por conseguinte, se nossa República partira de um Império unitário, e não de estados independentes, não haveria por que se esperar que o federalismo no país fosse idêntico ao dos EUA. Além disso, frisava o jurista, haveria um movimento geral de expansão das competências federais em detrimento das estaduais, fenômeno esse que também atingiria o próprio país ao norte²¹¹. Não haveria, portanto, por que se defender ampla descentralização no

²¹⁰ LEAL, *Leis Federais e Leis Estaduais*, cit., p.765, 769.

²¹¹ LEAL, *Leis Federais e Leis Estaduais*, cit., p.769.

Brasil, nem motivo para obstar a intervenção estatal federal com base em modelos *a priori* de federação.

A própria divisão de competências entre estados e União ficaria cada vez mais complexa, devido às competências implícitas desta – grande motor de expansão dos poderes centrais. Frente às novas necessidades da vida, cresceria a demanda por ações estatais, assumidas não raro pelos poderes centrais²¹². Outro mecanismo de centralização seria o fato de que, nas áreas de competência conjunta, a palavra final acabava pertencendo ao próprio legislador federal:

É, aliás, fenômeno universal o alargamento da competência da União nos Estados Federais. A outorga, à União, do poder de estabelecer princípios, traçar diretrizes, formular quadros em certos assuntos, permite, na prática, que a União se substitua aos Estados em tais assuntos, bastando que imponha princípios minuciosos, diretrizes especificadas e quadros rígidos. A maior ou menor extensão dessas linhas gerais fica ao inteiro arbítrio da União. Em nossa atual Constituição, como na de 1934, êsse campo de competência mista ou concorrente é de grande amplitude, e ainda mais se alarga com o concurso dos poderes implícitos²¹³.

Leal, aqui, dialogava com Castro Nunes²¹⁴ e Gonçalves de Oliveira²¹⁵, cujas obras citava ao afirmar que a “maior ou menor extensão” das linhas gerais na competência concorrente ficaria “ao inteiro arbítrio da União”. Deve-se destacar, todavia, que se tratava de reconstrução livre de seus raciocínios, num lance linguístico novo, uma vez que ambos se ocupavam da bitributação sob o Estado Novo. Esse tema tinha, além disso, regime jurídico muito específico²¹⁶, sendo questionável a transposição de seu tratamento para outros assuntos. Fica evidente, todavia, o afã de Victor Nunes em viabilizar a expansão legislativa federal.

Nenhum dos raciocínios empregados por Victor Nunes era completamente novo, mas eles eram profundamente reveladores do modo pelo qual o jurista mineiro encarava a atuação federal. O autor não se opunha às expansões da atividade federal, tanto que seu arcabouço teórico as acomodava e fomentava. Não por acaso, ao longo da vida o veremos, em inúmeras ocasiões, optar pelas interpretações mais centralizadoras, ainda que elas não fossem as únicas possíveis. É raro vê-lo afirmar que certa competência seria estadual, em vez de federal.

²¹² LEAL, *Leis Federais e Leis Estaduais*, cit., p.782-3; LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.105-6.

²¹³ LEAL, *Leis Federais e Leis Estaduais*, cit., p.783.

²¹⁴ NUNES, José de Castro, *Problemas da Partilha Tributária*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 1-16, jan. 1945.

²¹⁵ OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de, *Da Competência do Presidente da República para Declarar a Existência de Bitributação – Art. 24 da Constituição Federal*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 49-62, jan. 1945.

²¹⁶ CF/1937, art. 24: “Os Estados poderão criar outros impostos. É vedada, entretanto, a bitributação, prevalecendo o imposto decretado pela União, quando a competência for concorrente. É da competência do Conselho Federal, por iniciativa própria ou mediante representação do contribuinte, declarar a existência da bitributação, suspendendo a cobrança do tributo estadual”.

Quão longe Leal estava pronto a ir admitindo poderes implícitos federais na intervenção estatal, isso mostra seu tratamento da telefonia. Se reconhecia ser esta de competência legislativa estadual, destacava, por outro lado, que cabia à União legislar sobre “a fiscalização e revisão das tarifas dos serviços públicos explorados por concessão”. Assim, no exercício desta competência, poderiam os poderes centrais criar as mais variadas normas sobre os serviços de telefonia concedidos.

Notável era o caso das isenções da União em relação a tributos estaduais ou municipais – hoje denominadas “isenções heterônomas”. Em princípio, admitia Leal, apenas o ente instituidor do tributo poderia conceder as isenções. Por outro lado, era necessário considerar que isso não impedia a União de estabelecer gratuidades em dadas matérias, como o casamento das pessoas pobres ou o reconhecimento de filhos naturais (Decreto-Lei nº 3.200/1941), com base em competência implícita existente no poder da União de regular a matéria principal. Seria possível, assim, considerar-se medida análoga que afetasse as rendas estaduais em outras matérias.

Quanto à tributação, todavia, a questão era mais nuançada e Victor Nunes era mais cauteloso. Nota-se nessa parte do texto uma assertividade menor, uma vez que o jurista limitava-se a descrever o que ocorria. Além disso, o autor encerrava o trabalho deixando transparecer que não estaria claro até onde a União poderia exercer esses poderes, de modo que apenas restaria a análise casuística. Caberia, assim, ao Judiciário a delimitação dessa atribuição no cotidiano, “tendo em vista a necessidade de resguardar a sanidade das finanças estaduais e municipais”²¹⁷. Esse trecho importa tanto por demonstrar as complexidades dos assuntos de que Leal tratava, sem escolhas fáceis, quanto por revelar que, mesmo assim, o jurista estava disposto a aceitar certa dose de interferência federal em matéria, em princípio, de competência de outros entes.

Em verdade, Victor Nunes abordava aqui uma das maiores polêmicas do direito constitucional do período. O cerne da questão era o parágrafo único do artigo 32 da Constituição de 37²¹⁸. Havia discussão sobre se a isenção outorgada seria relativa apenas aos tributos do ente concedente, ou se a União poderia criar isenções em tributos estaduais ou municipais – o que efetivamente fizera, como no caso de cooperativas (Decreto-Lei nº 5.893/1943).

A jurisprudência a respeito vacilava, inclusive no STF. Ora se entendia inconstitucional a isenção heterônoma de cooperativas, ora se entendia admissível esse tipo de isenção em relação aos

²¹⁷ LEAL, *Leis Federais e Leis Estaduais, cit.*, p.784.

²¹⁸ “Art 32 - É vedado à União, aos Estados e aos Municípios:

- a) criar distinções entre brasileiros natos ou discriminações e desigualdades entre os Estados e Municípios;
- b) estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos;
- c) tributar bens, rendas e serviços uns dos outros.

Parágrafo único - Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo a que lhes for outorgada, no interesse comum, por lei especial”.

serviços de transporte aéreo- aí incluído o postal, por conta de diploma anterior ao Estado Novo, surgida no Governo Provisório (Decreto nº 20.914/1932). Além disso, mesmo a Comissão de Negócios Estaduais variava de entendimento e, dada a resistência estadual em julgados locais diversos, o Governo Federal chegara a recuar parcialmente através do Decreto nº 6.274/1944. Além do texto constitucional expresso, os poderes implícitos da União também eram invocados para afirmar a constitucionalidade das isenções heterônomas²¹⁹.

Victor Nunes hesitava em posicionar-se a respeito, embora provavelmente visse com certa simpatia a atuação federal: esse tipo de isenção tinha claras finalidades extrafiscais, sendo instrumento de intervenção estatal. A União, procurando fomentar atividades essenciais para o país – como a aviação e o cooperativismo – as desonerava, facilitando seu desenvolvimento.

Não obstante, Leal receava o uso temerário dessa faculdade. Não por acaso, em posterior trabalho escrito já sob a égide da Constituição de 1946, negou aos estados a possibilidade de criarem isenções sobre tributos municipais. Aludiu, na ocasião, à representação interventiva que julgara inconstitucional disposições da Constituição de São Paulo limitadoras da autonomia municipal, listando em seguida mais de uma dúzia de estados cujas constituições possuíam uma ou mais disposições desse tipo²²⁰⁻²²¹.

Victor Nunes vivia em época de muitas transformações e discussões acerca de matéria tributária no Brasil, decorrentes da intervenção estatal. Como o poder público assumia número crescente de funções para combater a desigualdade no país e o seu atraso econômico, necessitava também de novos instrumentos, inclusive no campo da tributação. Este era reconfigurado, fosse para fazer caixa para as novas despesas, fosse para induzir comportamentos. Analogamente ao que ocorrera na Alemanha²²², a intervenção estatal contribuía para a paulatina autonomização do Direito Tributário enquanto disciplina e para a federalização de seu núcleo- concluída com a Emenda nº 18/1965 e o Código Tributário Nacional. Este, declarando ter seu fundamento de validade na competência federal para legislar sobre “normas gerais de direito financeiro”, autonomizava definitivamente a disciplina e estabelecia a regulação federal da tributação em todo o país.

4.1.3.2 O Senado em tempos de intervenção estatal

²¹⁹ OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de, *Da Competência do Presidente da República para Declarar a Existência de Bitributação*, cit.; BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *Recurso Extraordinário nº 4.152*, Relator: Min. Filadelfo Azevedo, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.5, p.118-21, jul. 1946.

²²⁰ Ele admitia, apenas, isenções estaduais referentes a cooperativas – e de forma muito restrita. Victor Nunes as admitia apenas porque o Supremo reconhecera a constitucionalidade de decreto-lei federal, bem como as limitava aos termos da legislação federal – o que importava, na prática, em ignorar a disposição estadual e aplicar a federal.

²²¹ LEAL, *Restrições à Autonomia Municipal (II)*, cit., p.394-5.

²²² STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland (Vol. 3)*, cit.

Na era do estado Interventor, as câmaras altas passaram a ser revistas, tendo por vezes sua própria existência questionada. Tanto seu modelo quanto sua composição viraram objeto de intenso escrutínio e debate, inclusive do ponto de vista da participação popular, num contexto de democratização e integração política de massas.

Uma das poucas emendas à Constituição dos Estados Unidos em sua longa história foi a 16ª, que tratou precisamente do assunto. Aboliu a eleição de senadores pelas assembleias estaduais e instituiu o voto popular direto, ao mesmo tempo que tentou impedir que normas locais artificialmente diminuíssem o número de eleitores²²³. A Câmara dos Lordes do Reino Unido também passava por intensas reformas e pressões, como revelam as duras críticas de Laski a seu respeito. Na primeira metade do século XX, reduziu-se consideravelmente seu peso na política, primeiro através do *Parliament Act 1911*, depois pelo *Parliament Act 1949*.

O Brasil não ficou à parte dos influxos questionadores das câmaras altas: O Senado já havia passado por diferentes experimentos na década de 1930. No fim do Estado Novo, no entanto, a Lei Constitucional nº 9 restaurou a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal dando-lhes feições mais tradicionais. Dessa forma, relançava-se desenho institucional até hoje vigente no Brasil.

Victor Nunes optou por lançar-se decididamente no debate sobre o Senado. Seu principal texto a respeito foi *O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946*, obra em que abandonou o seu habitual estilo calmo, pausado e sereno. Aqui, desde o início o jurista adotou postura abertamente política, deixando claro por que escrevia e o que defendia ideologicamente; foi particularmente incisivo, sobrepondo argumentos de várias ordens e deixando clara sua antipatia para com o Senado.

O cerne da crítica de Victor Nunes era o fato de que tal órgão teria perdido sua função nos novos tempos, “em que todo o mundo em certa medida” encontrar-se-ia “numa era revolucionária”. Como instituição superada, não faria sentido mantê-lo na Constituição de 1946. Seu tempo já teria passado.

Para Leal, o fato do Brasil ser uma federação não demandaria, necessariamente, uma representação dos estados. Repetia aqui posição já delineada anos antes: o Senado não seria essencial ao regime federativo, o qual seria flexível²²⁴.

²²³ Section 1: “The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each State, elected by the people thereof, for six years; and each Senator shall have one vote. The electors in each State shall have the qualifications requisite for electors of the most numerous branch of the State legislatures”.

²²⁴ LEAL, *Leis Federais e Leis Estaduais, cit.*, p.767-8.

Invocando posições de João Mangabeira quando da elaboração da Constituição de 1934, Leal prevenia contra o que o político denominava *idolatria das fórmulas*. Adotava, na essência, o mesmo raciocínio: o federalismo seria forma de Estado capaz de abrigar inúmeras variações; não havia razão, portanto, para um país se aferrar ao que fora decidido alhures, sendo absurdo tomar por “heresia política qualquer desvio do padrão norte-americano”²²⁵. O Senado dos EUA, aliás, teria sido mero fruto de um compromisso nas circunstâncias políticas do passado daquele país.

Repetindo raciocínio já exposto em outros textos sobre a flexibilidade das instituições e saberes humanos, afirmava Leal:

Em política, para não falarmos de outros setores da ação humana, tôdas as criações são instrumentais. Elas nascem e vivem em função de necessidades sociais, correspondendo sobretudo aos interesses da classe dominante. E assim como nascem e vivem em função de necessidades sociais, também morrem, ou tendem a morrer, quando essas necessidades exigem novas soluções. Comprimir o processo político em modelos rígidos, por amor das fórmulas, é negar o próprio processo político, é desconhecer o caráter teleológico das instituições políticas, é supor que as construções políticas são produtos da natureza e não produtos humanos²²⁶.

Dessa forma, dever-se-ia manter o Senado apenas se isso ainda fizesse sentido, ou na medida em que o fizesse. A revolução por que o mundo passava, de acordo com Leal, requeria legislação em grande velocidade e volume – meta que a tradicional bifurcação do Legislativo não ajudava a atingir. Retomando exposição sua sobre a separação de poderes (que abordaremos adiante)²²⁷, o autor descrevia o Senado como produto de outra época, na qual a prioridade era impedir ou pelo menos dificultar a ação estatal, dela protegendo a liberdade. Assim como o poder estatal era dividido em três poderes, o Legislativo o seria em dois órgãos, buscando-se frear e filtrar ao máximo o fluxo de comandos das autoridades. Nos tempos atuais, contudo, a sobrevivência do regime democrático exigia o oposto: não o Estado contido, mas o ativo, em constante legislação.

Sinal dessas mudanças, para Victor Nunes, era a simplificação do processo legislativo operada na Constituição de 1946: o projeto de lei não mais tramitava entre as casas múltiplas vezes, pois, em caso de emenda na casa revisora, a iniciadora deliberaria definitivamente. O contraste era grande com a Constituição de 1891, que autorizava o retorno do projeto à casa revisora quando a casa de onde partira o projeto de lei recusava a sua alteração. Nessa hipótese, a casa revisora podia, mediante votação por quórum de dois terços, confirmar as alterações rejeitadas. Acontecendo isso, o

²²⁵ LEAL, *O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946*, cit., p.433-4.

²²⁶ LEAL, *O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946*, cit., p.434.

²²⁷ LEAL, Victor Nunes, *A Divisão dos Poderes no Direito Constitucional Brasileiro*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 4, p. 405-420, abr. 1946.

jogo prosseguia, com o projeto passando pela terceira vez na casa iniciadora, que poderia rejeitar nova e definitivamente as emendas, agora por dois terços²²⁸.

De fato, como notava Victor Nunes, o processo legislativo se simplificava no Brasil, sendo acelerado para tentar acompanhar a velocidade crescente da sociedade e da política. Exemplo claro disso é a comparação do procedimento de alteração do texto constitucional ao longo da história brasileira: o rito de emenda, propositalmente mais lento do que o da legislação ordinária, adotou diferentes formas, de ritmo crescente; à medida que as Constituições se sucediam e a sociedade ficava mais dinâmica, menos tempo passou a tomar o processo de mudança. A Constituição de 1824, para a alteração de “matéria constitucional”, demandava a eleição de uma nova legislatura com procurações que conferissem aos eleitos especiais faculdades para a mudança proposta (arts. 174 a 178). A de 1891, por sua vez, exigia aprovação em três discussões por dois terços dos votos em cada casa — isso só para a propositura, devendo-se repetir esses requerimentos, no ano seguinte, para a votação (art. 90). A de 1934 tinha procedimentos distintos de acordo com a matéria afetada, sendo necessárias votações em duas legislaturas seguidas ou em dois anos consecutivos (embora, neste caso, a aprovação por dois terços em uma das casas agilizasse consideravelmente o processo— cf. art. 178).

Os debates na Constituinte de 1946 são profundamente sintomáticos. Neles, Gustavo Capanema e Cristiano Machado apresentaram emenda ao projeto em discussão, autorizando a aceleração do processo legislativo das emendas constitucionais, quando para tanto houvesse o apoio de dois terços de cada casa. A justificativa dos constituintes foi

A emenda admite a possibilidade de ser a Constituição reformada, em qualquer de suas disposições, independentemente do interstício parlamentar, tradicionalmente exigido pelo nosso direito constitucional, desde que pela reforma se pronunciem dois terços dos membros das duas Câmaras do Congresso Nacional.

A rigidez do texto constitucional, nos termos tradicionais, já não é mais possível.

Esse texto vai ficar amplo demais; não regerá somente as matérias estritamente constitucionais, mas um sem número de relações sociais, a que o direito antigo não se referia constitucionalmente. Essa amplitude diminuirá a densidade do texto; não pode deixar de torná-lo menos rígido.

Além disso, não seria prudente, num mundo de tão rápidas e imprevistas mudanças, como o do nosso tempo, organizar juridicamente a Nação em termos incompatíveis com a própria natureza dessas mudanças²²⁹.

²²⁸ LEAL, *O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946*, cit. p.439-40.

²²⁹ ESPINOLA, Eduardo, *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (18 de setembro de 1946), 2. vol. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952, p.668-9.

O mundo passava por transformações velozes e o Estado passava a atuar em número crescente de matérias, as quais não raro demandavam decisões e alterações rápidas. Essa dinâmica alcançava o texto constitucional, cuja alteração não podia ser demasiado lenta. O Estado interventor, portanto, também esteve e está associado a uma maior flexibilização do processo legislativo, inclusive para a modificação da própria Constituição²³⁰.

De acordo com Victor Nunes, as circunstâncias específicas brasileiras tampouco tornariam positiva a presença do Senado. Ele não teria o condão de evitar a predominância dos estados mais populosos sobre os demais – um de seus objetivos clássicos –, uma vez que as leis orçamentárias necessariamente iniciavam sua tramitação na Câmara dos Deputados, a qual daria a palavra final sobre qualquer emenda eventualmente inserida na outra casa.

Enfrentando outro argumento usual a favor do Senado, desmentia o autor que os senadores, em virtude de seu mandato mais extenso e da duração contínua da casa, teriam maior independência frente ao Executivo. Isso seria, para Leal, “[o] outro exemplo típico de como as palavras e os princípios encobrem muitas vezes uma realidade muito diversa daquela que procuram exprimir”. O que a experiência brasileira demonstrava seria exatamente o contrário, o maior *governismo* do Senado em relação à Câmara dos Deputados, “embora o Congresso republicano no Brasil não se haja notabilizado pela independência em face do executivo. Quem quiser comprovar que compareça aos nossos salões legislativos e compare a doçura habitual do Monroe com a irreverência, por vezes turbulenta, do Palácio Tiradentes”²³¹.

Importante esclarecer que *governismo* para Victor Nunes não significa “facilidade do Executivo em montar base de apoio na casa legislativa, dentro das regras do jogo democrático” – desenvolvimento pelo qual ele teria até simpatia, considerando seu apoio a Executivos de feição democrática. Como se pode depreender de *Coronelismo, Enxada e Voto*, o termo *governismo* tinha, para o jurista, um sentido negativo, ligado ao falseamento da representação popular (com a eleição de elementos que não correspondessem à “verdade eleitoral”, através de expedientes como a supressão do voto, a perseguição política, a fraude eleitoral ou o uso abusivo da máquina administrativa).

²³⁰ Atualmente, exige-se votação dupla, em cada casa, com quórum de 3/5 – não vindo a jurisprudência invalidar se as duas votações se consumarem no mesmo dia. Essa agilidade extrema, porém, parece ter hoje menos a ver com as demandas de uma sociedade dinâmica do que com a tentativa dos condutores do processo legislativo de se anteciparem a reações sociais contrárias.

A ideia básica da existência de um vínculo entre o dinamismo dos tempos e a maior flexibilidade da alteração constitucional, contudo, mantém-se de pé. Se é necessária a votação dupla no mesmo dia para evitar o escrutínio aprofundado da sociedade, isso também diz muito da velocidade acelerada da nossa época – em um ou dois dias, já se podem levantar pressões da sociedade que dificultem a aprovação almejada pelos condutores do processo legislativo.

²³¹ LEAL, *O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946*, cit. p.436.

Comprovação do caráter *governista* da Câmara Alta seria a eleição para a Constituinte, a qual sufragara grande número de políticos oriundos do Estado Novo. Ela confirmaria, assim, que o Senado subsistiria “muito menos por ser um órgão essencial ao regime federativo, do que por ser uma câmara governista e conservadora. E aí se vê, mais uma vez, que a realidade costuma pôr os princípios e as fórmulas a seu serviço”²³². Procurando talvez dar vazão a pensamentos que não ousaria colocar mais diretamente no papel, Leal transcreveu de João Mangabeira fortes posicionamentos contra o novo Senado:

‘O substitutivo mantém o Senado, tal qual na Constituição de 91, como duplicata da Câmara, com os mesmos poderes legislativos desta, dificultando, retardando, obstruindo e, não raro, impossibilitando a legislação, numa época em que se pede rapidez, segurança e eficiência nos negócios públicos... O substitutivo mantém o Senado de 91, oligárquico e corrilheiro, como nós o conhecemos, e dividindo, em suas funções, o Poder Legislativo, por isso mesmo, o enfraquece, transformando-o em cabeça de turco dos protestos gerais quando a Câmara popular, tolhida em seus movimentos, não corresponde aos anseios nacionais’.
(*Correio da Manhã* de 3-8-1946)²³³

O *governismo* do Senado, para Leal, seria ressaltado por duas características. A primeira seria a eleição do Senado pelo princípio majoritário, não raro favorável ao situacionismo, enquanto a Câmara dos Deputados seguia o princípio proporcional, tendente a facilitar a presença de correntes políticas diversas. A segunda, a eleição alternada de seus membros, fazendo com que um ou no máximo dois fossem eleitos a cada pleito, diminuindo-se as chances de as minorias elegerem seu candidato.

Victor Nunes era convicto defensor do princípio proporcional, como se pode verificar em obras como *O Regime Representativo e a Legislação Eleitoral do Brasil*. Neste artigo, utilizando-se de suas leituras para a redação de *Coronelismo, Enxada e Voto*, o autor analisou o histórico da nossa legislação eleitoral e defendeu o sistema proporcional. Na mesma oportunidade, questionou a constitucionalidade do modelo eleitoral então vigente, que distribuía os “restos” das eleições ao partido com mais votos, tornando o sistema parcialmente majoritário.

Victor Nunes Leal, em suma, não via espaço para o Senado no Brasil pós-1945. Tal órgão, além de falsear a representação popular devido a seu acentuado caráter *governista*, constituiria um estorvo para a pronta legiferação, tão necessária nesses novos tempos de intervenção estatal e de integração democrática das massas. Em arremate, arguiu que

²³² LEAL, *O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946*, cit. p.438.

²³³ Declarações de Mangabeira transcritas em LEAL, *O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946*, cit. p.437.

[...] o sistema foi mal construído. Na sua estruturação predominou o espírito governista e conservador, e a consequência foi esta: o nosso Congresso está muito mais habilitado para embaraçar a legislação do que para legislar. A proibição das delegações legislativas [...] agrava a situação.

Nos dias de hoje, um Congresso incapaz de legislar é um Congresso condenado. E a sua desmoralização é o último passo para a ditadura²³⁴.

Os posicionamentos de Victor Nunes sobre o Senado dialogam de perto com sua concepção acerca da separação de poderes. Visão, notemos, isenta de ortodoxias rígidas incompatíveis com as transformações sociais – e aberta, portanto, para refuncionalizações do Estado.

²³⁴ LEAL, *O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946*, cit. p.442.

4.2 Separação de poderes, intervenção estatal e democracia

Victor Nunes era observador atento da sociedade, analisando as nuances dos desdobramentos à medida que iam acontecendo.

Além da expansão da União, o Brasil vivenciava progressiva ampliação do Executivo – fenômenos acelerados, ambos, a partir de 1930 e já inegáveis após 1945. Uma democracia com maior participação popular surgia e se aprofundava paulatinamente; a atuação federal era cada vez mais aceita e tida como necessária; o mundo acelerava constantemente, com desdobramentos geopolíticos tendo efeitos cada vez maiores no globo; a tecnologia continuava progredindo e encurtando distâncias- e, da mesma forma que resolvia problemas da vida, criava novas questões técnicas a serem enfrentadas. O legado de centralização e a massa legislativa criada desde o Governo Provisório de 1930 (inclusive no Estado Novo) tinham considerável influência – do que eram claros exemplos as continuidades, entre as Constituições de 1937 e 1946, em assuntos como repartição federativa de competências e intervenção econômica e social.

Todos esses fatores internos e externos repercutiam no funcionamento da estrutura política brasileira. Victor Nunes notava esses processos e procurava se adaptar a eles – assim como demonstrar a necessidade do meio jurídico nacional fazer o mesmo. Apresentaremos, a seguir, um panorama do pensamento de Leal a respeito do direito e das instituições, abordando posteriormente como ele lidava com as mudanças nos papéis e dinâmicas dos poderes da República.

4.2.1 Direito, política e instituições numa sociedade em transformação

Como vimos anteriormente, para Victor Nunes tanto o federalismo²³⁵ em específico quanto as instituições políticas²³⁶ em geral eram essencialmente flexíveis; não seguiriam fórmulas rígidas, devendo adaptar-se às circunstâncias. Essa era a tônica geral da visão de mundo de Leal, válida também para o direito, igualmente fruto da sociedade e recebendo seus influxos

Tais dificuldades criam muitos embaraços aos juristas, que costumam pairar no plano da lógica, quando o direito, conforme acentuou o Prof. Carlos Campos, é apenas uma tendência de proteção de interesses humanos. Quando esses interesses se desenvolvem fora das regras do jogo e o direito lhes acompanha os passos, os

²³⁵ LEAL, *Leis Federais e Leis Estaduais*, cit..

²³⁶ LEAL, *O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946*, cit.

juristas se atrapalham, mas acabam construindo novos esquemas, ainda que desajeitados, porque sua função é servir à vida e não às fórmulas²³⁷.

Política e direito deveriam resolver os problemas da Humanidade, adaptando-se às circunstâncias; não poderiam se enrijecer em dogmas criados em circunstâncias que pouco ou nada teriam a ver com as questões enfrentadas. O direito teria papel importante em moldar as condutas da população, sendo essencial à sociedade, de modo que teria claro papel diretor. Nesse aspecto, Leal distinguia-se de autores como Laski em sua primeira fase, para quem no fundo as leis pouco poderiam alterar a vida concreta da população, apenas ditando aquilo que já tivesse certo assentimento social

Thereby we gain not only the knowledge which comes from varied social experiment, but the freedom born of citizenship trained in the widest degree to think for itself and to solve its own problems. Most imposed solutions of a uniform character only succeed where their material is genuinely uniform. That is rarely the case in these matters. And even the impatient reformer ought sometimes to think whether, say, forcing a childlabour law on Georgia by federal amendment will lead to a genuine and whole-hearted application of its terms; whether, in fact, it will not persuade to hatred of the law, even contempt for the law, by encouraging evasion of it. Successful legislation is almost always legislation for which the minds of men are anxious; the channels of assent to it can rarely be dug too deep²³⁸.

O direito em Victor Nunes importava. Era agente de transformação social, ainda que também tivesse nisso as suas limitações: ele não podia tudo e tinha efeitos tolhidos, por exemplo, pelas próprias estruturas social e agrária²³⁹, as quais podiam inviabilizar a aplicação (ou a aplicação substancial) das normas vigentes.

Leal dava grande peso a essas características estruturais do Brasil, mas seus escritos não levavam à ideia de que o direito seria apenas um acessório das condições econômicas; de que seria superestrutura por elas totalmente determinadas, só se alterando quando as condições econômicas, por processos internos próprios, se modificassem primeiro. Ele via espaço para a autonomia do direito na sociedade, tendo este papel próprio: do contrário, não haveria sequer por que o jurista apostar na intervenção estatal como forma de superação da estrutura social e agrária brasileira. Ao que parece, Leal via a sociedade como estrutura complexa influenciada por diversos fatores

²³⁷ LEAL, *Personalidade Judiciária das Câmaras Municipais*, cit., p.56.

²³⁸ LASKI, *Liberty in the Modern State*, cit., p.66-7.

²³⁹ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.230-40; LEAL, Victor Nunes, *O Regime Representativo e a Legislação Eleitoral do Brasil*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 9, p.419-433, jul. 1947, p.433.

concorrentes e autônomos; embora alguns fossem mais relevantes do que outros, todos teriam sua importância.

O jurista abordava em seus escritos as intensas mudanças por que o mundo e o Brasil passavam em termos de intervenção estatal e democratização, verdadeiras revoluções – de que Leal era testemunha de diferentes maneiras. Mineiro do interior, jovem foi viver na capital da República, num dos momentos mais intensos de sua história: a década de 1930. Viu o Governo Provisório em ação, legislando febrilmente e- contra a relativa ortodoxia liberal do regime pretérito- realizando intervenção estatal no campo econômico de modo muito aberto; viu as movimentações políticas da Constituinte de 1934, os exercícios democráticos da Segunda República, e o fim conturbado do regime; a intensa atuação legislativa do Estado Novo e a Segunda Guerra Mundial; a reabertura política, a queda de Vargas e a realização de eleições; os debates de uma nova Constituinte, com a promessa de democratização que ela parecia trazer. O intervalo 1930-1946 foi um dos períodos da história nacional mais marcados por transformações políticas, sociais e econômicas, tendo Leal o observado de perto, a partir da capital nacional. As alterações em sua vida, primeiro decorrentes da mudança do interior para a capital do Brasil, depois oriundas da ação pública, tinham de deixar, no jurista, a sua marca.

O mundo mudava velozmente e o papel do Estado nesse contexto, para Victor Nunes, seria promover uma sociedade mais justa e em que os indivíduos fossem cidadãos de fato, através da melhoria das condições de vida da população e do fomento à democracia representativa. Leal demonstrou grande preocupação com a representação política, sobretudo a proporcional, forma de representação para ele mais fiel à vontade popular. Não por menos, o subtítulo de *Coronelismo, Enxada e Voto* era *O Município e o Regime Representativo no Brasil*; subtítulo esse que, na origem, era o próprio título da tese defendida: *O município e o regime representativo no Brasil: contribuição ao estudo do coronelismo*²⁴⁰.

No período ora enfocado, o trabalho em que Victor Nunes se ocupou mais detidamente da representação política e do sistema proporcional foi *O Regime Representativo e a Legislação Eleitoral do Brasil. O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946* acabou sendo, em alguns aspectos, complemento dessa obra, sobretudo quando tratava do supracitado caráter *governista* do Senado. O teórico político defendia a superioridade do governo sob o regime representativo, deixando antever claras simpatias pelo sistema proporcional.

O sistema proporcional, destaque-se, pode hoje parecer um padrão político tradicional, mas ele era então sistema relativamente novo: uma tentativa de arejamento da política. O Império constantemente se vira às voltas com o problema de garantir algum espaço às oposições e de inclui-

²⁴⁰ CARVALHO, *Prefácio à Sétima Edição, cit.*, p.10.

las no jogo parlamentar, evitando rebeliões regionais, razão pela qual foram realizados diversos experimentos eleitorais²⁴¹. A República e a política dos governadores fecharam o sistema, dificultando o acesso da oposição a mandatos eletivos. Esse fechamento teve efeitos particularmente explosivos no Rio Grande do Sul, levando à guerra civil em plena década de 1920. Líder da oposição gaúcha, Assis Brasil defendera enfaticamente o voto proporcional como forma de abertura do sistema político – em benefício, aliás, de seus próprios correligionários.

Não por menos, quando as forças gaúchas se unificaram em torno de Vargas para a disputa contra Júlio Prestes, um dos grandes lemas da campanha – e, posteriormente, da Revolução – foi *Representação e Justiça*. O Código Eleitoral de 1932 – de cuja subcomissão redatora Assis Brasil participaria – inovou, dentre outros motivos, também por trazer algum espaço para as minorias políticas locais. Nesse contexto, a Constituição de 1934 determinou o voto proporcional na eleição para a Câmara dos Deputados, legando o modelo básico até hoje prevalente.

Era nesse contexto que Victor Nunes escrevia, no qual se avolumava a imensa sombra da Primeira República, com suas práticas de fraude eleitoral, falseamento popular e *governismo* parlamentar. Leal desconfiava, como vimos, de sistemas majoritários na eleição do legislativo. Defendia, em seu lugar, sistemas proporcionais, mais vocacionados à representação de minorias na sociedade e portanto mais infensos à perpetuação do situacionismo no poder.

Victor Nunes escrevia num contexto de democratização. Vivia em período de considerável extensão das franquias eleitorais, bem como num clima de continuação do projeto interrompido da Constituição de 1934 e num ambiente de constante ampliação da intervenção estatal para a exploração dos potenciais do país e para a melhoria das condições sociais. *Leal percebia que democracia e intervenção estatal podiam fomentar-se reciprocamente*. Mas notava, também, que elas poderiam se bloquear em alguma medida – com graves riscos para a sociedade.

Para Leal, toda forma de governo dependeria, em alguma medida, do consentimento dos governados – mesmo os totalitarismos, razão pela qual eles tanto se empenhariam em fazer propaganda. O meio mais eficaz de obter esse consentimento seria governar em proveito dos próprios governados, o que se conseguiria incorporando à vontade estatal “a maior soma possível da experiência coletiva”. O regime representativo ganhava relevo no pensamento do teórico político como meio de coletar a experiência popular, dado que, por meio dele, “pessoas oriundas de diversos setores sociais poderão trazer os seus conselhos à direção dos negócios públicos”²⁴².

Visível, aqui, a influência de Laski, autor britânico que fazia uma “leitura à esquerda” de John Stuart Mill, em sua primeira fase. Assim como este, Laski acreditava na importância do

²⁴¹ CARVALHO, *A Construção da Ordem e Teatro de Sombras*, cit, p.391-416.

²⁴² LEAL, *O Regime Representativo e a Legislação Eleitoral do Brasil*, cit, p.422.

indivíduo na sociedade, o qual deveria ser protegido mesmo de influxos oriundos da coletividade. Divergindo do filósofo liberal, entendia, porém, que essa proteção se aplicava não apenas à “tirania das opiniões e sentimentos predominantes”, mas também à carência material e intelectual. As condições de vida teriam mudado tanto na Inglaterra nas últimas décadas que, para proteger-se a liberdade do indivíduo, impunha-se combater a alta concentração de renda, a insegurança de existência do próprio trabalho e a falta de formação educacional, dentre outros males. O centro da análise de Laski em sua primeira fase ainda era o indivíduo e as suas percepções e opiniões únicas sobre o mundo ao seu redor, produtos de suas experiências e reflexões. Numa democracia, o sistema político deveria permitir que a pluralidade das experiências dos cidadãos chegasse às instituições e nelas se fizesse representar, inclusive no parlamento, eventualmente formando o governo²⁴³.

Tanto em Laski, autor que lia, quanto na experiência ocidental recente, não faltavam pontos de apoio para Leal, à hora de juntar democracia e Estado interventor. Mas havia um problema a resolver: o da compatibilização deste com a formação plural de um parlamento representativo.

Tal Estado, para Victor Nunes e muitos contemporâneos, demandava legislação contínua e técnica, com uma velocidade acelerada. Ora, um parlamento que espelhasse grande diversidade de opiniões e visões de mundo muito conflitantes tenderia a não chegar a consensos. Órgãos colegiados dessa magnitude poderiam, inclusive, gerar impasses – “E o governo não se faz com impasses, mas com decisões, porque os problemas sociais não contemporizam com a perplexidade dos governantes”²⁴⁴.

Contudo, nunca se poderia convencer a minoria vencida da legitimidade de atos que contraviessem seus interesses mais profundos, situação, essa, que seria agravada pelo fato de o Estado legislar agora em áreas novas, que tradicionalmente haviam ficado fora de seu âmbito de atuação:

É neste ponto, aliás, que reside a maior crise do regime representativo em nossos tempos. Enquanto se decidiam, no Estado, problemas não vitais para os setores predominantes da sociedade, era possível formar uma lista de direitos naturais, inalienáveis e imprescritíveis, que deviam pairar acima das deliberações majoritárias. Entre êsses direitos sempre se incluíram, no regime liberal, a vida, a liberdade e a propriedade. Agravadas, porém, as contradições sociais, a própria vida, a liberdade e a propriedade dos cidadãos passaram a cair no domínio das decisões ordinárias do Estado. O mecanismo do consentimento deixou, por isso, de funcionar satisfatoriamente, e só a história nos dirá como a crise será resolvida²⁴⁵.

²⁴³ LASKI, *Liberty in the Modern State*, cit.

²⁴⁴ LEAL, *O Regime Representativo e a Legislação Eleitoral do Brasil*, cit, p.422.

²⁴⁵ LEAL, *O Regime Representativo e a Legislação Eleitoral do Brasil*, cit, p.423.

Victor Nunes se preocupava muito com a paralisação das assembleias legislativas-apreensão exposta em diferentes trabalhos²⁴⁶-, porque seu preço era alto. Não se tratava de mera inércia reprovável ou de ausência de legislação que aprofundasse a democracia efetiva, mas de algo muito mais perigoso: a paralisação traria consigo o risco de regimes ditatoriais, cujas ideias ganhariam força em atmosferas democráticas de deliberação bloqueada. O jurista tinha em mente aqui a experiência anterior à Segunda Guerra, em que as tensões políticas e a paralisia das assembleias populares haviam favorecido o fechamento de sistemas políticos, notadamente em países como Portugal, Itália e a Alemanha. É de se destacar que a instalação do Estado Novo no Brasil serviu-se do mesmo discurso como uma de suas justificativas²⁴⁷.

Esses aspectos do pensamento de Victor Nunes constavam de diversos escritos. O que mais claramente os concatenou foi *Leis Complementares da Constituição*:

Em todos os países civilizados, especialmente nas tradicionais democracias inglesa, americana e francesa, uma das mais veementes censuras ao regime tem sido motivada pela ineficiência das assembleias políticas. A necessidade de torná-las cada vez mais representativas, sobretudo pelo aperfeiçoamento da representação proporcional, tem tornado esses órgãos cada vez mais numerosos e menos homogêneos. A consequência natural haveria de ser, como tem sido, a diminuição do rendimento do seu trabalho. Mas as contingências da vida moderna, de complexidade crescente, aumentam consideravelmente o volume das medidas exigidas do parlamento. Isso ocorre sobretudo nas épocas de profunda transformação social, em que se torna imperiosa uma extensa revisão dos institutos jurídicos vigentes e se amplia largamente a tarefa dos órgãos de governo, cuja atuação, no moderno estado de direito, não pode deixar de ser lastreada por textos legais adequados e minuciosos.

Daí essa contradição dos nossos dias: na medida em que os parlamentos se fazem mais representativos e se reclama deles maior soma de trabalho, as assembleias políticas, mais numerosas na sua composição e mais divididas nas correntes que as compõem, se tornam, material e organicamente, menos capazes de desempenhar as suas funções com a urgência requerida. Em vista dessa contradição fundamental, não é de estranhar que os inimigos do regime representativo tenham tirado o maior proveito da crise institucional, encobrindo os seus interesses, muitas vezes escusos, com a acusação de incapacidade, irrogada às assembleias, e com o propósito, aparentemente meritório, de dar maior eficiência ao governo pela

²⁴⁶ LEAL, *A Divisão dos Poderes no Direito Constitucional Brasileiro*, cit., p.420; LEAL, *O Regime Representativo e a Legislação Eleitoral do Brasil*, cit, p.422-4; LEAL, *O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946*, cit.

²⁴⁷ VARGAS, Getúlio, Discurso de 10/11/1937, *Proclamação lida no Palácio Guanabara e transmitida pelo rádio na noite de 10 de novembro. Vargas explica as razões do golpe de Estado e da nova Constituição, destacando entre elas as disputas eleitorais e partidárias, as falhas da Constituição de 1934 e a inoperância do Congresso*, In: D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.), Getúlio Vargas, Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011, p.358-67 (Série Perfis Parlamentares, n.62), p.361-2.

supressão dos parlamentos ou pela redução da sua participação na tarefa legislativa²⁴⁸.

Victor Nunes enxergava as atividades legislativa e administrativa como essencialmente políticas. Distinguindo-se de autores como Francisco Campos e Themistocles Cavalcanti, não deixava o avançar da legislação em temas de maior complexidade técnica ofuscar seu caráter político. Da mesma forma, em contraste com esses autores, entendia que a escolha de gestores, sobretudo prefeitos, tinha acentuado caráter político²⁴⁹.

O Estado, em suma, deveria atuar, inclusive legislativamente, para lidar com as questões de sua época, sob pena de perecimento da democracia. Victor Nunes via um papel diretivo no direito, o qual, a despeito de ter o potencial de alterar o mundo, deveria estar atento às contingências sociais e políticas – e, sobretudo, às correlações de forças. *Poder Constituinte* foi o trabalho em que lidou em detalhes com a relação entre direito e poder, de modo que merece aqui análise mais detida.

Das entrelinhas do artigo, percebe-se que ele foi escrito para opinar em questão jurídico-política então candente, a da soberania da Constituinte de 1946, a qual era posta em dúvida pelo fato de sua convocação ter sido feita, originalmente, apenas para revisar a Constituição de 1937. Após a queda de Vargas e outros desdobramentos, o Tribunal Superior Eleitoral, sob a relatoria de Sampaio Dória, declarou que a futura assembleia seria soberana²⁵⁰, fornecendo a base jurídica para o que politicamente já estava vindo a prevalecer. Nesse contexto, Victor Nunes escreveu o trabalho para afirmar que, no limite, o direito dependeria do poder, de modo que, a depender das correlações de forças, assembleias poderiam vir a não observar restrições que lhes fossem impostas e a se proclamar soberanas. O teórico político legitimava, assim, o que a Constituinte de 1946 já estava fazendo²⁵¹⁻²⁵².

²⁴⁸ LEAL, Victor Nunes, *Leis Complementares da Constituição*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.7, p.379-394, jan.-mar. 1947., p.379-80.

²⁴⁹ LEAL, Victor Nunes, *Problemas de Técnica Legislativa*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.2, p.429-447, jul. 1945.; LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.134-8; LEAL, Victor Nunes, *Alguns Trabalhos Recentes sobre os Problemas do Município*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 8, p. 419-423, abr. 1947.

²⁵⁰ MARQUES, *Constituent power and constitutional change in Brazil's transition to democracy (1945-1946)*, cit.

²⁵¹ Havia pouco tempo, o país passara por questão semelhante: poderia a Constituinte de 1934 ignorar o regimento interno que lhe fora imposto pelo Governo Provisório? A questão, examinada até por parecer de Hans Kelsen, (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), foi mencionada por Leal no trabalho (embora não a participação do positivista).

²⁵² Processo eminentemente político e extremo, a operação do Poder Constituinte no Brasil costuma ser acompanhada de polêmicas a respeito de quais seriam os poderes da Assembleia, como se pode depreender não só de 1934 e 1946, mas também de 1988, não faltando narrativas que busquem ligar esta Constituinte ao regime anterior, vislumbrando pretensas continuidades. PAIXÃO, Cristiano, *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.

Em *Poder Constituinte*, Leal afirmou que o direito dependeria, em última instância, do poder e da correlação de forças na sociedade. Uma Constituinte poderia até se proclamar soberana, sem amarras jurídicas, mas se quisesse realizar obra duradoura, deveria respeitar as condições sociais objetivas em que tomaria lugar. Leal aludiu a Ferdinand Lassalle e a seus escritos sobre os *fatores reais de poder* aos quais a Constituição e o restante da ordem jurídica estariam submetidos. Discorreu, também, sobre as ideias de Carl Schmitt, embora, no limite, para usar sua concepção de que o poder constituinte não estaria vinculado a formas ou processos²⁵³. Leal apoiou-se, principalmente, em Hermann Heller.

O jurista mineiro adotou o discurso de Heller de que os fatores reais de poder de Lassalle encontrar-se-iam em constante transformação e mudança, de modo que toda organização humana estaria constantemente renascendo. Haveria, assim, tanto uma realidade atual quanto uma realidade potencial, constituindo-se esta naquilo que é provável que aconteça ou não, seja por ser o que ordinariamente ocorre, seja por existirem normas, jurídicas ou não, que valorem positiva ou negativamente determinada conduta, estimulando-a ou desestimulando-a. Em outras palavras, *a normatividade, inclusive a jurídica, era parte da realidade e a transformava*, modificando a realidade atual. Leal, ao resumir a obra de Heller, destacou: “Visto que a normatividade faz parte da *realidade potencial*, assim se explica como a realidade potencial reage contra a *realidade atual*, para modificá-la. A normatividade funciona, portanto, e também, como criadora de normalidade”. *As relações reais de poder referidas por Lassalle, além de se renovarem constantemente, também poderiam ser modificadas pela ação da normatividade*²⁵⁴.

Na concepção que Leal tinha do direito, ele não poderia fazer tudo à revelia da realidade, mas ainda assim poderia modificá-la, se fosse feito e aplicado prestando-se atenção às condições reais de poder da sociedade. Essa era a ideia de direito que era subjacente à sua obra e a informava. Ideia, ressaltamos, profundamente afinada com a concepção de um poder público voltado à intervenção estatal- pois esta última, se era voltada para mudar o país, também tinha de ser feita levando-se em conta a realidade em que incidia. O ciclo se fecha.

Parte importante das condições reais de poder que o Estado deveria considerar no mundo, e especialmente no Brasil, eram a concentração do poder econômico e a sua crescente monopolização. Fenômenos que criariam polos de força com que mesmo o poder público teria dificuldade de lidar

²⁵³ Além de provocá-lo, ao mencionar suas ideias acerca da representação política: “Com tais pressupostos doutrinários, não é realmente de admirar que o grande tratadista da constituição viesse mais tarde a ser um ardoroso defensor do nazismo”. LEAL, Victor Nunes, *Poder Constituinte*, Revista Forense, Rio de Janeiro, v.43, n.106, p.423-431, abr.-jun. 1946, p.480.

²⁵⁴ LEAL, *Poder Constituinte*, cit, p.484-5.

Outra matéria de grande interesse, que constitui ponto crucial das relações entre a democracia política e o sistema capitalista, é o que se refere ao imenso poderio dos grupos econômicos privados. O mundo moderno, que assiste à rápida formação monopolista do capital, encontra-se diante de duas tendências contraditórias: enquanto o poder político se dispersa cada vez mais com a ampliação do direito de sufrágio às massas trabalhadoras, a economia se concentra cada vez mais pela contínua absorção dos pequenos e dos médios negócios.

[...]

É este o gigantesco duelo a que o mundo moderno assiste angustiado: de uma parte, o Estado, sob a pressão das massas populares, procura conter o poder do dinheiro; de outra parte, o capital, através das grandes concentrações financeiras, procura, freqüentemente com sucesso, controlar o Estado para os seus próprios fins. O futuro de todos nós, especialmente o futuro do regime representativo e das liberdades públicas, depende do resultado dessa luta de gigantes.

Os legisladores patrióticos não podem ficar indiferentes ante esse magno problema, que não é só nosso, mas de todos os povos. Aqui, porém, ele assume feição peculiar pela fraqueza fundamental da nossa economia, dependente em grande parte das combinações e dos conflitos entre os grupos financeiros internacionais e incapaz de sólido desenvolvimento pela exiguidade do mercado interno devida à impressionante pobreza das massas trabalhadoras, principalmente rurais²⁵⁵.

Deve-se destacar que Leal não só ecoava indiretamente os pensamentos de Laski e de Heller no trecho acima, como os citava diretamente.

Como o Poder Público poderia então se desincumbir de seus deveres, inclusive frente a novas forças tão poderosas? Segundo Victor Nunes, não se devia temer necessariamente o Executivo. Pelo contrário: sem abrir-se mão da democracia, ele deveria ser dotado de amplos poderes, inclusive legislativos, para que o Estado pudesse exercer suas novas funções. A atuação pública em domínios como a economia exigia respostas rápidas, que o ritmo das câmaras legislativas não conseguia acompanhar. A ampliação dos poderes do Executivo era menos um fim do que um meio, uma necessidade.

A separação dos poderes, em sua formulação clássica, seria mecanismo obsoleto. Após comparação entre os regimes constitucionais nacionais, Leal concluiu que a separação de poderes tradicional tinha por cerne a instauração de um sistema freios e contrapesos, cujo papel era frear o Poder Público²⁵⁶. Esse mecanismo encontrar-se-ia superado com as alterações profundas por que o mundo passava, as quais demandavam atuação unificada do Estado

²⁵⁵ LEAL, *Leis Complementares da Constituição*, cit., p.386-7.

²⁵⁶ LEAL, *A Divisão dos Poderes no Direito Constitucional Brasileiro*, cit., p.413. A divisão do Legislativo em duas câmaras teria a mesma origem (cf. LEAL, *O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946*, cit.).

Não parece possível, no mundo moderno, estruturar o Estado na base de poderes rivais, que se proponham obstar ou dificultar a ação uns dos outros, como imaginaram os doutrinadores do liberalismo político. Hoje, mais que ontem, o Estado exige uma ação em larga escala unificada, para ser eficaz²⁵⁷.

As novas condições sociais também reclamavam novos princípios políticos, ampliando-se o conceito de cidadania com adoção de medidas como o voto único e sufrágio universal, abrangendo-se o das mulheres. A teoria da soberania da nação, que na origem dera azo a um Estado liberal com separação de poderes rivais, convertia-se em “instrumento de afirmação política das grandes massas, e não mais apenas da burguesia”. Com base em Laski, Leal afirmava que esse processo “não se tem realizado sem atritos e comoções”²⁵⁸.

Essas profundas alterações da sociedade e da política se refletiriam não só no volume e no conteúdo do direito, mas também em sua própria forma, bem como no espaço do jurista em sua atividade. A legiferação sobre temas técnicos sociais e econômicos provocava, ainda, alteração na própria forma de redação das leis.

Com base em Francisco Campos – mas sem endossar sua exaltação da tecnocracia –, Leal propunha alterações na forma de elaboração das leis, frisando a importância da participação de técnicos. Estes deveriam, como especialistas, ser ouvidos nas comissões legislativas, abandonando-se a tradição brasileira de monopólio parlamentar nas discussões. A redação final da lei, para Leal, deveria ficar a cargo de um jurista, capaz de traduzir melhor o decidido em termos jurídicos; a definição do conteúdo da lei, por sua vez, deveria ocorrer com a colaboração de especialistas do assunto nela tratado. O cerne de tudo, todavia, seriam as decisões políticas das autoridades competentes, as quais dirigiriam as atividades dos técnicos e dos juristas.

Dentro desse quadro, o saber técnico ocupava espaços antes ocupados por políticos ou pelos bacharéis em direito. A velocidade e a abrangência da legislação emancipavam-na progressivamente do saber jurídico, o qual não mais guiava a atividade legiferante, mas tinha de segui-la para não ficar para trás:

Portanto, a seara não é estéril, como à primeira vista parece, mas, ao contrário, farta e promissora. Não resta dúvida, porém, que o aperfeiçoamento da arte de fazer leis não é o essencial na boa legislação. O legislador torna-se cada vez mais independente, não só dos chamados direitos naturais, mas também das próprias conquistas da ciência jurídica, que tem de apressar o passo para

²⁵⁷ LEAL, *A Divisão dos Poderes no Direito Constitucional Brasileiro*, cit., p.420.

²⁵⁸ LEAL, *Poder Constituinte*, cit., p.478-9.

acompanhar a lei e rever, em função dela, as suas categorias e os seus sistemas. Êsse quadro do mundo moderno é bastante desolador para os juristas, que cada dia mais se convencem de que o essencial são os propósitos do legislador, o seu desejo honesto de prover ao bem comum, na medida em que a lei o pode fazer. Mas, mesmo quando tais intenções existam, podem ser frustradas, caso se exprimam por instrumentos imperfeitos e inadequados. Que os juristas aperfeiçoem os instrumentos, ficando aos políticos a tarefa de melhorar as intenções. E também colaborem os juristas no ofício dos políticos, na medida de suas forças e inclinações²⁵⁹.

O direito, portanto, seria instrumental, devendo ser veículo para as decisões políticas. Estas, por sua vez, não se limitariam mais aos axiomas da tradição jurídica, avançando em terreno cada vez mais variado e especializado.

O jurista que atuasse nesse mundo novo deveria entender da matéria legislada, mas não ser excessivamente especialista: a especialização rigorosa prejudicaria, dificultando a “visão de conjunto dos diversos ramos do direito”, devendo-se considerar também as demais áreas jurídicas e a “faixa indecisa que se contém entre as fronteiras das diversas disciplinas jurídicas”. Além disso, autores especializados tenderiam a ser mais conservadores, por terem habituado “o seu raciocínio aos ensinamentos aprendidos”, enquanto o jurista menos especializado teria “menos apêgo àquelas verdades tradicionais”, tendo “a imaginação mais livre, com uma dose benéfica de improvisação”²⁶⁰.

Para ilustrar o que dizia- invocando experiência própria no auxílio a Baptista Martins-, Leal citava expressamente o caso do Código de Processo Civil de 1939. Elaborado por “jurista que não era propriamente um especialista”, tal diploma continha várias inovações que a prática teria mostrado salutar, a despeito das críticas de especialistas consagrados. Reveladora do caráter mais político que de saber especializado – quer jurídico, quer técnico – que a legislação teria era a citação de Leal, ainda que em rodapé, de declaração de Francisco Campos afirmando que, a despeito das críticas dirigidas ao projeto de Código, seu sistema seria mantido, pois essa seria “uma opção de ordem política”²⁶¹.

Em tempos de rápidas mudanças, o redator das leis teria que procurar um equilíbrio entre “fórmulas muito genéricas”, que prejudicam a segurança jurídica, e “disposições rígidas”, que “oferecem mais segurança ao comércio jurídico, mas ao mesmo tempo obstam ao trabalho de renovação, que a jurisprudência deve realizar ao contato da múltipla realidade, cujas sutilezas e

²⁵⁹ LEAL, *Problemas de Técnica Legislativa*, cit., p.446-7.

²⁶⁰ LEAL, *Problemas de Técnica Legislativa*, cit., p.436-7.

²⁶¹ LEAL, *Problemas de Técnica Legislativa*, cit., p.436-7. Na *Exposição de Motivos* do Código, Francisco Campos justificou o diploma com base em diferentes argumentos, inclusive na intervenção estatal: a atuação do Estado se ampliaria dia a dia e ele não poderia mais ficar indiferente aos resultados do processo judicial, como ocorreria de acordo com a *concepção privatista* até então reinante. CAMPOS, Francisco, *Exposição de Motivos do Código de Processo Civil*, In: MARTINS, Pedro Baptista; LEAL, Victor Nunes, *Código de Processo Civil*, Rio de Janeiro: José Olympio, 1939.

combinações escaparam à imaginação do legislador”. Esse equilíbrio seria necessário, pois “A vida costuma andar mais depressa que o legislador, não só nos sistemas representativos de govêrno, onde a lei é feita por assembléias que trabalham lentamente, como nos regimes ditatoriais ou pseudo-representativos, em que as leis se podem fazer ràpidamente”. Dever-se-ia, por conseguinte, tentar alcançar o meio termo, não se descurando da segurança jurídica, mas impedindo-se a petrificação da lei e permitindo “ao juiz uma dose relativa de arbítrio, para atender às circunstâncias não previstas”, inclusive às necessidades sociais²⁶².

Victor Nunes lidava, aqui, com as cláusulas gerais, fenômeno que se intensificava na legislação com a ampliação das atividades estatais e o maior ritmo da vida moderna, tanto no Brasil quanto em outros países, como a Alemanha²⁶³. Como a legislação continha o risco de ficar rapidamente obsoleta, não podia ser excessivamente fechada- tinha de deixar uma boa margem ao intérprete. O legislador, assim, fornecia maior espaço ao Judiciário, para que pudesse atualizar as normas diante das novas contingências que fossem surgindo.

Nem tudo no pensamento de Leal acerca da legiferação, porém, era flexibilidade – ou mesmo, aparentemente, coerência. A certa altura, defendeu que constituintes deveriam “ter em vista o conceito doutrinário da constituição, que é um código básico de direito público, para não enxameá-la, por um lado, de disposições de direito privado e, por outro, de regras de detalhe”²⁶⁴. Essa postura- enaltecedora de um conceito de Constituição em parte tradicional, em parte quase metafísico, como que oriundo da “natureza das coisas”- chama a atenção não só por ser um súbito enrijecimento em seu raciocínio, usualmente flexível no tocante a formas, mas por aparentemente não se coadunar bem sequer com suas convicções políticas em relação ao debate de sua época.

No debate político a respeito da Constituição de 1934, não faltaram propostas de ampliação do conteúdo do texto, para fazê-lo abranger assuntos além da mera organização formal do Estado, sobretudo a área econômica e social, seguindo-se o modelo da Constituição de Weimar. Em resposta, não faltaram tentativas de repelimento de propostas dessa espécie sob o argumento de que essas matérias não corresponderiam ao suposto conteúdo de uma Constituição, sendo portanto atécnica sua inclusão – em geral, tentativas mal disfarçadas de afastamento de matéria pela qual o orador não tinha simpatia política, evitando sua constitucionalização.

A Comissão do Itamaraty foi pródiga em exemplos nesse sentido. Ficava clara, ali, como a postura minimalista se conectava à resistência a propostas que o comissário não visse com bons olhos. Surpreendentemente, Victor Nunes, entusiástico defensor da intervenção estatal, não deixava

²⁶² LEAL, *Problemas de Técnica Legislativa*, cit., p.444-5.

²⁶³ STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland (Vol. 3)*, cit., p.228.

²⁶⁴ LEAL, *Problemas de Técnica Legislativa*, cit., p.433. Ainda que – admitia Leal – isso nem sempre fosse possível, fosse pela indefinição entre as fronteiras dos ramos do direito, fosse pelo interesse dos constituintes de tornar certas disposições imunes à ação do legislador – citando-se, nesse particular, Heller.

de refletir opiniões minimalistas daquela época, inclusive classificando como “vícios” as inserções de dispositivos, na Constituição de 1934, sobre locação e usucapião. Além disso, ampliando-se a contradição, em outro trabalho do mesmo período, Leal sustentou que não se poderia, *a priori*, delimitar materialmente o conteúdo próprio dos regulamentos, das leis e da Constituição, devendo-se adotar a concepção formal para tanto: dada norma seria regulamento, lei ou Constituição a depender da forma de que se revestiria²⁶⁵. Ora, se não haveria que se delimitar materialmente o conteúdo da Constituição, inviável ficaria rejeitar a disposição *a priori* de disposições de Direito Privado Privado ou de detalhe.

A razão desse posicionamento do jurista pode estar nas próprias Constituições de 1934 e 1937. No mesmo trecho em que fazia essas declarações, Leal mencionava, em rodapé, o engessamento constitucional da indissolubilidade do casamento.

Defensor da democracia representativa, Leal preferia que os assuntos da vida civil fossem regulados pela legislação ordinária, mais manejável pelas maiorias parlamentares do que o truncado campo dos dispositivos constitucionais. A Constituição, assim, não seria usada para dificultarem-se debates acerca das relações do dia a dia. O autor apostava aqui na ideia de que a progressiva democratização da sociedade e o debate popular conduziriam, em geral, às melhores decisões.

De qualquer modo, a crítica de Leal se referia sobretudo a regras de direito civil, o que talvez indicasse que ele não estivesse preso à dicotomia “Constituição-código político x Constituição reguladora de qualquer matéria”. Considerando o peso que ele dava, na elaboração do direito, à economia, é provável que ele compreendesse que as grandes questões econômicas mereciam regulação constitucional, não ocorrendo o mesmo com as questões da ordem civil. Em outras palavras, seria próprio à Constituição regular a Ordem Econômica, mas não o Direito Civil.

Estabelecido o panorama do pensamento de Vitor Nunes Leal a respeito do direito, da política e das instituições, cabe analisar como ele via a intervenção estatal e a democratização repercutindo sobre a separação de poderes. É o que passaremos a fazer.

4.2.2 O Poder Executivo: O grande legislador

²⁶⁵ LEAL, Victor Nunes, *Lei e Regulamento*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.371-397, jan. 1945, p.376-7.

4.2.2.1 Executivo, Legislativo e intervenção estatal

O Poder Executivo era central na obra de Victor Nunes, sendo enxergado por este como o grande agente de transformação social. Por realizar intervenção estatal e melhorar as condições materiais de vida, seria também o grande agente de democratização no Brasil. O Executivo transformaria o país através tanto de suas atribuições tradicionais quanto por meio de novos poderes, mormente o legiferante.

O texto mais conhecido de Leal a respeito das funções do Executivo é *A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia*, originalmente enunciado como palestra no Instituto de Direito Público e Ciência Política em 1954²⁶⁶. O posicionamento do autor a respeito do tema, todavia, era mais complexo, tendo variado ao longo do tempo. A própria tese central do *A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia* era mais antiga.

O teórico mineiro abordou o assunto, primeiramente, em texto de título que reproduzia a mesma ordem de ideias, mas de forma mais técnica e formal: *A Divisão dos Poderes no Direito Constitucional Brasileiro*. Falando dos distintos regimes constitucionais do país, Leal concluiu que a separação de poderes não teria partido da ideia de que cada poder monopolizava atribuições essencialmente inconfundíveis: as chamadas atribuições atípicas indicavam o contrário. Para Victor Nunes, o principal objetivo da separação de poderes teria sido, entre nós, o funcionamento de um sistema de freios e contrapesos. Este mecanismo “visava, *principalmente*, dar garantia efetiva às liberdades ou direitos individuais consagrados na Constituição, que era posta acima das possíveis adulterações emanadas do ramo executivo ou do legislativo. Por conseguinte, instrumento do governo tipicamente liberal”²⁶⁷. Esse mecanismo encontrar-se-ia obsoleto com as alterações profundas por que o mundo passava, de modo que seria necessária a atuação unificada do Estado – *através do Legislativo*:

Não parece possível, no mundo moderno, estruturar o Estado na base de poderes rivais, que se proponham obstar ou dificultar a ação uns dos outros, como imaginaram os doutrinadores do liberalismo político. Hoje, mais que ontem, o Estado exige uma ação em larga escala unificada, para ser eficaz. E, se se quiser evitar a predominância do Executivo, tão constante em nossa história política, não se obterá resultado satisfatório apenas limitando-se suas atribuições pela ação dos outros ramos do Govêmo. Será preciso ir mais longe, procurando unificar a atuação do Estado nas mãos do Parlamento, mas garantindo a êste, como é evidente, os meios de atuar com eficiência, sobretudo através do estudo metuculoso da

²⁶⁶ Trataremos dele em detalhes adiante, dentro do contexto devido.

²⁶⁷ LEAL, *A Divisão dos Poderes no Direito Constitucional Brasileiro*, cit., p.413.

experiência das instáveis e ineficientes assembléias dos regimes parlamentares europeus que se seguiram à primeira Grande Guerra²⁶⁸.

Esse posicionamento de Leal parece inesperado, considerando-se seus longos anos de defesa do Executivo, inclusive no exercício de funções legislativas. De fato, logo na edição seguinte da *Revista de Direito Administrativo* observa-se alteração profunda em seu pensamento, ao defender não só a conveniência das delegações legislativas ao Executivo, mas sua própria necessidade, contestando sua proibição pela Constituinte:

Restaria ainda uma explicação final, que talvez ajudasse a esclarecer a verdadeira posição da Assembléia: a inclinação conservadora. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, o uso amplo da legislação delegada tem tido por motivo principal a necessidade de acelerar a elaboração legislativa, ou seja, apressar as reformas que as circunstâncias impõem. É claro que essa faculdade também pode acelerar as reformas de sentido reacionário. Mas, se o Parlamento está vigilante, pode a qualquer tempo revogar as leis promulgadas mediante delegação e que tenham êsse caráter; mais que isso, ao Parlamento é que compete, no próprio ato de delegação, fixar os princípios e a orientação das leis que o Executivo estará habilitado a decretar.

Quaisquer que sejam os móveis verdadeiros que justifiquem a hostilidade da Assembléia às delegações legislativas, estamos convencidos de que sua atitude não é a mais acertada. É bem provável que o obstáculo da proibição venha a favorecer precisamente às forças conservadoras, impedindo, no domínio econômico, medidas legislativas rápidas que lhes contrariem os interesses. Seremos os primeiros a aplaudir a não confirmação dos nossos prognósticos²⁶⁹.

Não está claro o que levou a essa mudança de posicionamento por parte do autor, ainda que se considere que entre a redação dos trabalhos tenha passado pelo menos um trimestre, sendo *A Divisão dos Poderes* trabalho mais antigo. Talvez a primeira publicação refletisse certo “wishful thinking”, desejando o autor que no Brasil redemocratizado existisse um Poder Legislativo capaz de realizar intervenção estatal pronta e eficazmente. Ou, talvez, o texto fosse uma tentativa do jurista de se descolar do Estado Novo, que lhe abrisse espaços na docência e, antes, para trabalhar no Ministério da Educação.

A opção pelo Legislativo parece ter sido, de todo modo, um episódio isolado, contrastante com a postura anterior e posterior do autor. Em seu texto *Opinião Pessimista sobre o Projeto de*

²⁶⁸ LEAL, *A Divisão dos Poderes no Direito Constitucional Brasileiro*, cit., p.420.

²⁶⁹ LEAL, Victor Nunes, *Delegações Legislativas*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n.5, p.378-390, jul. 1946.

*Justiça do Trabalho*²⁷⁰, de 1938, Leal já aparentava ter naturalizado a predominância do Executivo sob o Estado Novo.

Não está claro, por outro lado, o que teria gerado o retorno aos posicionamentos pró-Executivo. Teria sido uma decepção com a composição da Constituinte ou com as discussões nela ocorridas? Teria sido o debate específico a respeito da delegação legislativa? Difícil responder. O fato é que Leal, após a breve hesitação relatada, firmou a posição pró-Executivo que seguiria pelas décadas vindouras, com grandes repercussões em sua obra.

4.2.2.2 Victor Nunes Leal e as delegações legislativas

Desde a fase inicial de sua carreira, Victor Nunes revelou-se enfático defensor da delegação legislativa. O assunto então não era novo, já tendo recebido grande atenção desde a Primeira República. Em parte pela ampliação da atuação estatal e de suas “ilhas de intervenção”, em parte pela política dos governadores (que gerava legislaturas federais mais “cooperantes” com o Presidente da República), tornara-se prática recorrente a concessão de delegações legislativas ao Executivo. Este as usava para regular por decreto largos campos da vida social, de matérias tradicionais (como processo penal do Distrito Federal)²⁷¹ a matérias típicas da intervenção estatal, como educação²⁷².

Não raro, as delegações eram realizadas com bases frágeis, como referências sucintas²⁷³ ou previsões artificialmente inseridas em textos de matéria diversa, notavelmente nas leis orçamentárias. Essas “caudas orçamentárias” eram tão frequentes que se tentou eliminá-las a partir da Reforma de 1926²⁷⁴. Davam azo até à curiosa ideia de “disposições orçamentárias de caráter

²⁷⁰ LEAL, Victor Nunes, *Opinião pessimista sobre o projeto de justiça do trabalho*, Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 75, n. 423, p.547-563, jul.-set. 1938. O jovem jurista então se limitava, no tema em foco, a reproduzir as ideias de Francisco Campos e outros autores.

²⁷¹ Dec. nº 16.751, “Põe em execução o Código do Processo Penal no Distrito Federal”, de 31/12/1924, autorizado pelo art. 3º, n. XVII, da lei n. 4.793, de 7 de janeiro de 1924, que “Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1924”.

²⁷² 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, que “Fixa a despesa geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o exercicio de 1911 e dá outras providencias”, de 31/12/1910; Dec. nº 11.530, “Reorganiza o ensino secundario e o superior na Republica”, de 18/03/1915, autorizado pelo 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.

²⁷³ Como a introdução do *sursis* no Brasil, a qual, para Arthur Ribeiro, teria ocorrido “...por um decreto do Executivo em consequencia de uma phrase de uma delegação”. AZEVEDO, *Elaborando a Constituição Nacional*, cit., p.193.

²⁷⁴ “Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional: [...] § 1º As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas á previsão da receita e á despesa fixada para os serviços anteriormente creados. Não se incluem nessa prohibição: [...]”

permanente” – compiladas, como Nunes Leal lembrou em outra ocasião, pelo próprio Ministério da Fazenda²⁷⁵.

Na reformulação do país a partir de 1930 lidou-se constantemente com o tema. Na Comissão do Itamaraty, as delegações legislativas foram expressamente proibidas, por votação apertada (5x4). Ironicamente, o assunto havia sido discutido por sugestão de Themistocles Cavalcanti, o qual procurava expressamente permiti-las e encerrar as controvérsias jurídico-políticas a respeito. Cavalcanti não só fora derrotado, como sua proposta involuntariamente levava à impossibilidade de interpretar eventual silêncio constitucional em favor das delegações legislativas, expediente adotado na Primeira República.

A partir da Comissão do Itamaraty, a delegação legislativa passou a ser assunto da maior relevância das constituições federais. A de 1934 manteve a proibição do Anteprojeto, a qual seria repetida na de 1946. A de 1937, por sua vez, não só expressamente permitiu as delegações legislativas (art. 12), como ainda restringiu os poderes normativos do Parlamento e facultou ao Presidente da República legislar sobre determinados temas ou dentro de certas circunstâncias (arts. 13 e 14). Formalmente, o fantasmagórico Legislativo estado-novista viu-se limitado, nos projetos de sua iniciativa, “a regular, de modo geral, dispondo apenas sobre a substância e os princípios” – o Executivo expediria, por conseguinte, “os regulamentos, complementares” (art. 11).

Como vemos, embora esse fato mal tenha recebido atenção nos estudos de História do Direito, *a Carta de 1937 constitucionalizava a limitação da atividade parlamentar às cláusulas gerais, aos standards legislativos*. Francisco Campos, seu redator, além de defender a forma mais sucinta da legislação, com maior espaço discricionário ao Executivo – como ocorria em variados países, notadamente Estados Unidos e Reino Unido –, impunha-a constitucionalmente.

A Constituinte de 1946 confirmou a proibição do texto de 1934. Mesmo tendo expandido muito suas atividades econômicas e sociais sob o Estado Novo, mesmo lidando com um mundo de crescente velocidade oriunda do progresso tecnológico, o Estado brasileiro adotava uma estrutura legiferante projetada para uma realidade muito distinta daquela do mundo pós-Segunda Guerra.

Deve-se, desde já, fazer o alerta contra o *mito do autoritarismo inerente à delegação legislativa*. Se não faltaram juristas autoritários para defendê-la, nada impedia, contudo, que democratas convictos também apoiassem a medida – como Victor Nunes Leal e, nas décadas finais de sua vida, João Mangabeira. A delegação legislativa era e é exigência da vida moderna, razão pela qual se faz presente nos mais variados países até o presente: à medida que a intervenção estatal se

²⁷⁵ LEAL, *Problemas de Técnica Legislativa, cit.*, p.435, fazendo referência à “Consolidação das Disposições Orçamentárias de Caráter Permanente”. A segunda edição da obra seria de 1927, tendo Alberto Biolchini criado índice analítico a seu respeito no ano seguinte.

aprofundou, maior se fez a necessidade de instrumentos de pronta atuação técnica e legislativa²⁷⁶. A democracia, comportando complexidade e variação, envolve a interação de vasta gama de fatores, sendo o poder legislativo apenas um deles.

Victor Nunes representava a vertente democrática da defesa da delegação legislativa. Observador meticoloso da sociedade e das instituições de então, nela depositava a esperança de que a democracia brasileira ganhasse em funcionalidade. Criticou, dessa forma, a vedação de delegações legislativas pela Constituinte de 1946, considerando-a um “êrro” da Assembleia, assim como a conservação do bicameralismo²⁷⁷. O autor entendia que dois erros eram, pois ambas impediam a pronta e ágil legiferação.

Embora o tema se fizesse presente em outras obras, o trabalho em que lidou com ele mais detidamente foi *Delegações Legislativas*. Redigido quando já era praticamente certa a vedação de delegações na futura nova Constituição, o artigo trazia apanhado do tema, inclusive histórico, e o contextualizava, oferecendo, no fim, formas de atenuação da vedação constitucional. O autor, algo afastado de seu costumeiro perfil discreto, claramente defendia a possibilidade de delegações, considerando que sua proibição “não consulta melhor os interesses da boa condução dos negócios públicos”²⁷⁸.

Num primeiro momento, o teórico político atacou o *mito do autoritarismo inerente à delegação legislativa*, afirmando que ele não era tanto causa como efeito da ampliação autoritária do Executivo

O raciocínio não é, porém, completamente verdadeiro, porque consiste em tomar a parte pelo todo, o acidental pelo essencial. As delegações legislativas, sobretudo as delegações amplas, nunca foram causa ou fundamento da hipertrofia do Executivo. Ou são efeito dessa hipertrofia, ou não passam de um dos muitos meios através dos quais se manifestam os fatores sociais e políticos que conduzem aos regimes autoritários. Quando um Parlamento se serve da delegação legislativa para agigantar o Executivo, renunciando simultaneamente às suas próprias prerrogativas, é que as condições gerais da vida política chegaram a um ponto deplorável. Com ou sem a possibilidade de delegações, não faltarão, em tal hipótese, os meios adequados a favorecer as ambições absolutistas do Executivo²⁷⁹.

A instauração do Estado Novo teria sido, de acordo com Leal, prova disso. Fora sob a Constituição de 1934, que proibira as delegações legislativas, que se aprovava a Lei de Segurança

²⁷⁶ SEELAENDER, *Zwischen Gesetzeskraft und Verfassungswidrigkeit*, cit.

²⁷⁷ LEAL, Victor Nunes, *A Atividade Legislativa do Congresso no Primeiro Biênio*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 13, p. 533-548, jul. 1948, p.535.

²⁷⁸ LEAL, *Delegações Legislativas*, cit., p.379

²⁷⁹ LEAL, *Delegações Legislativas*, cit., p.380.

Nacional e a criação do respectivo tribunal. Sob ela que se decretara o estado de guerra, desfechando-se então o golpe de Estado. A vedação de delegações não impedira o processo.

A partir dessa base, Victor Nunes brandiu arsenal de argumentos de ordem política, esforçando-se em demonstrar a procedência de seu posicionamento. Sustentou que a principal arma do autoritarismo não era permitir ao Executivo criar leis com autorização expressa do Legislativo, mas sim deixá-lo fazer isso por conta própria, prescindindo de autorização. O fundamental para o regime autoritário seria a criação de uma máquina política em que predominassem elementos servis, o que teria muito mais importância “do que a autêntica migalha representada pela delegação legislativa”²⁸⁰. Além disso, eventual norma constitucional que autorizasse delegações legislativas poderia exigir a criação de salvaguardas, como a observância de balizas. De qualquer forma, mesmo na ausência de limitações constitucionais, um Congresso que realmente representasse o povo e não cedesse facilmente pouco teria a temer. Nesse assunto, o Estado Novo não deveria ser tomado como parâmetro, uma vez que não existia legislativo que controlasse as delegações.

Além desses argumentos, Leal apontou supostas incoerências da Constituinte de 1946. Esta, ao mesmo tempo que tendia a proibir delegações legislativas, tendia a permitir a suspensão de imunidades parlamentares, bem como o estado de sítio preventivo. Por outro lado, a futura Constituição certamente preveria o controle de constitucionalidade pelo Judiciário, impedindo o uso abusivo das delegações²⁸¹.

Superadas as objeções, Leal arriscava uma explicação final para a vedação de delegações da Constituinte: o caráter conservador de seus membros, os quais temeriam medidas legislativas rápidas no domínio econômico que lhes contrariassem os interesses. Afirmou²⁸²

Restaria ainda uma explicação final, que talvez ajudasse a esclarecer a verdadeira posição da Assembléia: a inclinação conservadora. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, o uso amplo da legislação delegada tem tido por motivo principal a necessidade de acelerar a elaboração legislativa, ou seja, apressar as reformas que as circunstâncias impõem. É claro que essa faculdade também pode acelerar as reformas no sentido reacionário. Mas, se o Parlamento está vigilante, pode a qualquer tempo revogar as leis promulgadas mediante delegação e que tenham êsse caráter: mais que isso, ao Parlamento é que compete, no próprio ato de delegação, fixar os princípios e a orientação das leis que o Executivo está habilitado a decretar.

Quaisquer que sejam os móveis verdadeiros que justifiquem a hostilidade da Assembléia às delegações legislativas, estamos convencidos de que sua atitude não é a mais acertada. É bem provável que o obstáculo da proibição venha a favorecer precisamente às forças conservadoras, impedindo, no domínio econômico, medidas

²⁸⁰ LEAL, *Delegações Legislativas, cit.*, p.31.

²⁸¹ LEAL, *Delegações Legislativas, cit.*, p.380-3.

²⁸² LEAL, *Delegações Legislativas, cit.*, p.383.

legislativas rápidas que lhes contrariem os interesses. Seremos os primeiros a aplaudir a não confirmação dos nossos prognósticos.

Após essa bateria de argumentos de ordem política, Leal passou a analisar juridicamente a questão. Primeiro, retomou exposição de trabalho anterior, *Lei e Regulamento*, em que argüira que, entre tipos de diploma normativo, não haveria, *a priori*, uma diferença essencial de conteúdo. Com base em Duguit, dizia que a diferença entre eles não seria substancial, mas formal.

Constituição, lei e regulamento seriam todos atos de natureza normativa, distinguindo-se em relação à posição hierárquica e ao grau de generalidade de suas disposições. Citando Heller, para o qual quem definia o conteúdo próprio à Constituição seria o Poder Constituinte, Leal asseverava que quem decidiria o da matéria legal seria o Legislativo. Não haveria conteúdos *a priori*, apenas formas, podendo os mesmos conteúdos ser regulados por diferentes espécies de diplomas – com as repercussões na hierarquia jurídica que isso acarretasse²⁸³.

O regulamento, assim, seria ato de natureza normativa. Para além de mera reprodução da lei, ele a completaria, garantindo sua fiel execução.

Ora, se o regulamento completa a lei (e sem êsse papel seria êle perfeitamente desnecessário), é evidente que a lei sempre *deixa* alguma coisa para o regulamento. Em outras palavras, tôda lei passível de regulamentação contém em si mesma certa margem, por pequena que seja, de *delegação* ao Poder Executivo, ao qual compete expedir os regulamentos.

É claro que não nos referimos aqui à delegação, no sentido técnico, porque esta pressupõe um ato expresso e intencional da autoridade competente, transferindo a outra certa parcela da sua competência. Referimo-nos ao aspecto prático, ao resultado concreto: se o Congresso pode regular um assunto nos seus mínimos detalhes e não o faz, deixando certa margem para o regulamento, temos, praticamente, situação que se assemelha à delegação, embora sem os requisitos técnicos que esta apresenta²⁸⁴.

Victor Nunes, assim, explorava a confusão potencial entre lei e regulamento, como atos normativos capazes de ter, em princípio, qualquer conteúdo. O autor carregava nas tintas – sem incidir em inverdades – em relação a um fenômeno conhecido desde muito pelos juristas: a dificuldade de definição de uma clara divisa entre lei e decreto, mesmo nos regimes constitucionais que vedavam delegações.

Se analisamos a relação entre lei e decreto, constatamos que este tende a ter seu conteúdo muito influenciado pelas disposições legais. Estas, por sua vez, podem ser tanto mais quanto menos detalhadas, o que se reflete potencialmente na liberdade regulamentária do decreto. A decisão,

²⁸³ LEAL, *Lei e Regulamento*, cit., p.376-8; LEAL, *Delegações Legislativas*, cit., p.383-4

²⁸⁴ LEAL, *Delegações Legislativas*, cit., p.384.

assim, de tornar a lei mais ou menos detalhada é também a decisão de conceder menores ou maiores poderes ao decreto – essa é, aliás, a própria razão de ser da proposta de legislação que empregue cláusulas gerais, concedendo maior flexibilidade ao Executivo.

Victor Nunes, aqui, lidava com as zonas de indefinição entre lei e regulamento, fenômeno algo análogo ao das zonas de indefinição entre disciplinas jurídicas por ele já mencionadas²⁸⁵. Afinal, ambos os casos lidavam com a indeterminação de conceitos: o que é próprio à “lei” em oposição ao “decreto”, o que pertence ao “direito civil” e não ao “processo civil”? O jurista, portanto, se apropriava de indefinições típicas da matéria legislativa e as explorava para avançar com seu argumento:

Se houvesse uma clara e precisa definição das matérias que só podem ser reguladas em lei e das matérias sobre as quais, nos limites da lei, pode o regulamento dispor, a questão se simplificaria. Mas semelhante enumeração é impossível de se fazer, porque seria sempre incompleta. Disse-o Rui Barbosa, nestes termos: ‘...a Constituição nitidamente separa da função de legislar a de regular, cometendo cada uma, como privativa, a um só poder. Mas as duas, verdades seja [*sic*], não se podem considerar substancialmente distintas e rigorosamente delimitáveis. Do regular ao legislar, do legislar ao regular nem sempre são claras as raias. Entre as duas competências medeia uma zona de fronteira, indecisa, mista, porventura comum, em que ora as leis regulamentam, ora os regulamentos legislam’²⁸⁶.

Num regime de delegação proibida, tudo torna-se mais complexo, pois não basta verificar se o decreto encontra-se nos limites da respectiva lei: deve-se conferir também se a vedação constitucional a delegações foi observada.

Assim enfatizando as nuances e indefinições das relações entre lei e regulamento, progressivamente confundindo-os e sobrepondo-os parcialmente, Victor Nunes levou a questão ao seu paroxismo

O regulamento, dado o seu papel de texto complementar da lei, envolve sempre a idéia de lacuna legislativa, o que equivale a dizer que contém sempre certo resíduo legislativo, certa medida de autoridade delegada. Por isso mesmo, não deixa de haver uma dose de contradição, por pequena que seja, entre proibir as delegações legislativas e conservar nas mãos do Executivo a faculdade regulamentar. Essa dose de contradição, ainda que mínima, explica as dificuldades que encerra o exame da validade dos regulamentos em regime de delegação legislativa proibida. À jurisprudência, no exame de cada caso e com um grande

²⁸⁵ LEAL, *Problemas de Técnica Legislativa, cit.*, p.436.

²⁸⁶ LEAL, *Delegações Legislativas, cit.*, p.385.

grau de arbítrio, é que incumbirá resolver as dúvidas possíveis, já que ao Judiciário compete negar aplicação aos regulamentos ilegais ou inconstitucionais²⁸⁷.

Victor Nunes, assim, acelerou a questão até atingir um aparente paradoxo; desfecho de difícil resolução – que, ao cabo, concedia grande discricionariedade às autoridades legislativas e executivas, facilitando a delegação. Em não se conseguindo precisar o campo próprio de um ou outro diploma, dificilmente se poderia arguir sua inconstitucionalidade.

Por fim, Leal retomou a jurisprudência da Primeira República, época em que a Constituição era silente sobre a delegação. Não obstante formalmente se reconhecesse a vedação às delegações legislativas, os acórdãos ampliavam o conceito de regulamento, de sorte a admitir “verdadeiras e indisfarçáveis leis delegadas como sendo manifestações do puro poder regulamentar do Presidente da República”. Não seria, assim, de estranhar se o Judiciário retomasse essa linha jurisprudencial “para acobertar desvios e transgressões do mandamento constitucional”. Além disso, o tradicional princípio de interpretação de que a inconstitucionalidade só deveria ser declarada se manifesta poderia contribuir para a sobrevivência dos diplomas ao escrutínio judicial²⁸⁸.

Terminava-se o trabalho descrevendo o que, no fundo, era a posição de Leal sobre a proibição constitucional de delegações legislativas. O jurista patrocinava leituras que flexibilizassem a vedação e a contornassem em alguma medida, de sorte a viabilizar a ação do Executivo. A questão dependeria da interpretação – sobretudo por parte da jurisprudência – que se daria ao assunto:

tudo depende do conceito que o Judiciário vier a dar ao poder regulamentar do Executivo. As fronteiras dessa competência regulamentar não são bem definidas, e bem pode a jurisprudência alargá-las além dos seus razoáveis limites, para atenuar o princípio da proibição das delegações legislativas²⁸⁹.

Examinando as instituições políticas de então, a teoria do direito e a história do direito brasileiro, Victor Nunes elaborou trabalho favorável às delegações legislativas no regime constitucional que então se iniciava.

Victor Nunes buscava, hermeneuticamente, viabilizar algum espaço para as delegações no novo regime. Maurício Mesurini, em estudo aprofundado das delegações legislativas, sintetizou a constatação de Leal: “(...) mesmo após a proibição constitucional não era possível simplesmente

²⁸⁷ LEAL, *Delegações Legislativas, cit.*, p.385-6.

²⁸⁸ LEAL, *Delegações Legislativas, cit.*, p.387

²⁸⁹ LEAL, *Delegações Legislativas, cit.*, p.390.

apagar uma prática de delegações legislativas e havia argumentos (jurisprudência inclusive) para, de alguma forma, interpretar a nova Constituição contornando tal proibição”²⁹⁰.

Nota-se, em *Delegações Legislativas*, ligeira mudança na exposição do problema por parte do autor. Em trabalho pretérito, Leal admitira mais abertamente que a limitação da legislação à definição de cláusulas gerais, nos moldes do art. 11 da Constituição de 1937, implicara algum grau de delegação legislativa, ainda que mais reduzido do que a delegação simples e expressa²⁹¹. Ainda que algo desse raciocínio estivesse implícito em *Delegações Legislativas*, ele não foi retomado a partir desse trabalho: houve clara adaptação da linha argumentativa à nova Constituição, que não poderia tolerar exposição tão clara nesse sentido.

Para além dos argumentos brandidos em *Delegações Legislativas*, Leal passaria a lançar mão também de interpretação restritiva do art. 36, §2º da Constituição. Fez isso no debate acerca da recepção, pela Constituição de 1946, da Junta de Ajuste de Lucros criada pelo Decreto-Lei nº 6.221/1944.

Ao comentar decisão administrativa em sentido diverso, arguiu a constitucionalidade do colegiado e de seus poderes. Retomando a distinção entre normas legislativas em sentido formal e material, o jurista alegou que o veto constitucional às delegações abrangia apenas delegações de leis em sentido formal, i. e., delegação de poderes para revogar e alterar leis já existentes. Uma simples concessão de espaço, quer a órgãos executivos, quer a órgãos judiciários, para normatizar *infra legem* não implicaria, por si só, inobservância da Constituição: caso contrário, a Constituição teria incidido em patente contradição, pois ela própria concedera ao Presidente da República a faculdade regulamentar e, aos tribunais, a elaboração de seu regimento interno. A se entender de forma diversa, no limite, mesmo editais de concorrência pública e normas de serviço expedidas por chefes de repartição, por normatizarem *infra legem*, seriam incompatíveis com a Constituição, “que poderia ser [então] apontada ao mundo como modelo de obstrução do governo da coisa pública”²⁹².

4.2.2.3 Os autores contemporâneos a Leal e as delegações legislativas

²⁹⁰ MESURINI, *O Estado Interventor no Brasil e seus Reflexos no Direito Público (1930-1964)*, cit., p.101.

²⁹¹ LEAL, *Lei e Regulamento*, cit., p.389-90.

²⁹² LEAL, Victor Nunes, *Deliberações Normativas da Administração*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 13, p. 319-326, jul. 1948, p.319-22. O trabalho envolve também outros argumentos pontuais sobre a época de criação da Junta, sobre os quais não nos debruçaremos aqui. A partir do princípio da distinção entre leis formais e materiais, jungido a argumentos circunstanciais, Victor Nunes concluiu pela constitucionalidade das atribuições normativas da Junta de Ajuste de Lucros.

Como as ideias de Victor Nunes se entrelaçavam com as de seus contemporâneos? A delegação legislativa era apoiada de forma generalizada por propugnadores da intervenção estatal, mas isso não quer dizer que não houvesse nuances. O teórico mineiro se inseria num universo que abrangia formas distintas de fundamentar a delegação. Embora redundassem na atuação do Executivo, também tendiam a levar a resultados distintos, por vezes relevantes.

Francisco Campos era franco defensor da medida, procurando viabilizar a pronta atividade do Estado. O autor, todavia, afirmava que a limitação das assembleias à legiferação de cláusulas gerais, abrindo-se vasto campo regulatório ao Executivo, já seria forma de delegação²⁹³. Ao mesmo tempo, Campos veiculava argumentação profundamente tecnocrática, que enfatizava a complexidade técnica dos novos temas regulados pelo Estado e dividia a legislação nos campos da *política legislativa* e da *técnica legislativa*. Como sintetizou Maurício Mesurini:

Além do poder constitucional de expedir decretos-leis, Campos fazia uma diferenciação entre *política legislativa* e *técnica legislativa*. A política legislativa estava a cargo do Legislativo, que deveria cuidar politicamente dos fatos mais relevantes e estabelecer leis de conteúdo principiológico. Já a técnica legislativa, a cargo do Executivo e seus órgãos, se materializava em decretos-leis e regulamentos para a vida cotidiana. A técnica legislativa não era dependente da política legislativa, daí a existência de *decretos autônomos*. [...]

[...] O regulamento executivo era o instrumento técnico adequado para dar conta da complexidade da vida moderna. '[...] ao executivo, que está em contato com a realidade, é que incumbe, evidentemente, completar, por aproximações, retificações e prolongamentos, o esquema ou os lineamentos gerais traçados pelo parlamento.'²⁹⁴

Campos, apologista da técnica como domínio à parte da política parlamentar, procurava imunizar aquela contra esta, criando-lhe campo próprio e autônomo, livre dos influxos legislativos.

Themistocles Cavalcanti, apologista da técnica ainda mais radical, seguia senda similar. Defensor ao menos desde os tempos da Comissão do Itamaraty da tecnocracia e da delegação legislativa²⁹⁵, o autor assumiria durante o resto da vida posições que gravitariam em torno desses pressupostos²⁹⁶. Proporia, por exemplo, a segregação entre política legislativa e técnica legislativa, em contornos similares aos de Campos, com o mesmo fundo de limitação da atividade parlamentar²⁹⁷.

²⁹³ Os principais escritos do autor a respeito são dos tempos do Estado Novo, o qual concedia base jurídica diversa ao debate, impactando nos argumentos mobilizados.

²⁹⁴ MESURINI, *O Estado Interventor no Brasil e seus Reflexos no Direito Público (1930-1964)*, cit., p.87-9, grifos no original.

²⁹⁵ CAVALCANTI, *À Margem do Ante-Projecto Constitucional*, cit.

²⁹⁶ MESURINI, *O Estado Interventor no Brasil e seus Reflexos no Direito Público (1930-1964)*, cit.

²⁹⁷ MESURINI, *O Estado Interventor no Brasil e seus Reflexos no Direito Público (1930-1964)*, cit., p.95-6.

Verificam-se variações no tempo em seu pensamento. Defendeu, no final da Segunda República e até certa altura do Estado Novo, que a legislação se limitasse a cláusulas gerais²⁹⁸. Depois, na Terceira República, passou a silenciar a respeito, concentrado em criticar o art. 36, §2º da Constituição e em propugnar sua revisão. Após anos de frustração no patrocínio da reforma constitucional, voltou a considerar, ao lado das delegações legislativas, “certa técnica de elaboração da lei”: a legislação através de cláusulas gerais, a qual não seria uma delegação legislativa, mas uma “moderna técnica”.

O retorno de Cavalcanti à proposta que tinha deixado de lado é evidente. Como destacado alhures, “É curioso que, ao final desse capítulo Cavalcanti repita o texto da obra *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro* (1938a), que tratava dos decretos-leis nos Anos 30”²⁹⁹. O que levou a esse desinteresse temporário do autor pela legislação em cláusulas gerais não fica claro – talvez, uma excessiva preocupação em viabilizar as delegações formais e expressas, que lhe tenha feito se fechar a soluções mais pragmáticas.

Themistocles Cavalcanti justificava a ampliação das funções regulatórias executivas também com base em fundamento diverso: a ampliação do poder de polícia. Com fundamento em autores dos Estados Unidos, destacava a ampliação do poder de polícia na sociedade: por conta da tendência intervencionista, ele se tornaria cada vez mais penetrante e abrangente. O poder de polícia, assim, seria “antes de tudo normativo” – de modo que sua expansão reforçaria os poderes normativos estatais, mormente os do Executivo³⁰⁰.

Victor Nunes em geral não tratava do poder de polícia, tendo-o mencionado uma vez e sem aprofundá-lo³⁰¹. Não foi nele que escorou o grosso de sua defesa do Estado Interventor.

Outro contemporâneo de Leal com fortes opiniões a respeito da delegação legislativa era Carlos Medeiros Silva. Constantemente preocupado com a “técnica”, Medeiros tampouco fazia parte dos juristas com grandes inclinações democráticas. Também em contraste com Victor Nunes, analisava as questões em tela sobretudo em relação a assuntos como defesa da ordem e segurança pública; em suma, sua referência principal aqui eram “regulamentos que tenham fins policiais”. Secundariamente, focava no uso de medidas autônomas do Executivo na organização interna dos serviços públicos³⁰².

²⁹⁸ MESURINI, *O Estado Interventor no Brasil e seus Reflexos no Direito Público (1930-1964)*, cit., p.232-3

²⁹⁹ MESURINI, *O Estado Interventor no Brasil e seus Reflexos no Direito Público (1930-1964)*, cit., p.277-9.

³⁰⁰ MESURINI, *O Estado Interventor no Brasil e seus Reflexos no Direito Público (1930-1964)*, cit., p.233-4, 257-8, 269-70.

³⁰¹ LEAL, *Lei e Regulamento*, cit., p.391-2.

³⁰² MADEIRA PINTO, *A Formação do Pensamento Jurídico-Autoritário Brasileiro e sua Concretização no Estado Novo*, cit., p.247-8.

Leal, ainda sob a Constituição de 1937, chegou a discretamente admitir regulamentos autônomos, mas só se observassem os princípios constitucionais e as leis já existentes³⁰³. Posteriormente, não enfrentou mais o tema, por razões que não se conseguiu apurar. Seu silêncio pode, por um lado, indicar mudanças de ideia sob a Constituição de 1946, ou ao menos não muita convicção nesse particular; ou, por outro, demonstrar que não se interessava por essa faceta do fenômeno.

Carlos Medeiros Silva marcava a distinção entre esferas próprias de normatização do Executivo e do Legislativo, de modo que a deste não poderia anular a daquele: o espaço regulamentar privativo deveria ser respeitado. Medeiros argumentava, principalmente, com base no espaço especial que o Executivo teria no presidencialismo em comparação com o parlamentarismo. Se no primeiro os Poderes Executivo e Legislativo seriam iguais e de formação independente, precisariam ter, também, atuação própria em esferas autônomas³⁰⁴⁻³⁰⁵.

A comparação entre as ideias de Victor Nunes e as de contemporâneos seus simpáticos à intervenção estatal demonstra as nuances em relação ao tema, não havendo concordância sobre o que seria exatamente uma delegação legislativa, nem seus contornos. O conceito era algo um tanto indeterminado, permitindo diferentes leituras e abordagens, com diferentes consequências.

O contraste nos posicionamentos dos autores ressalta, também, o caráter democrático do teórico mineiro. Ao contrário de tantos autores de sua época, ele não usava a complexificação da vida e a necessidade de atuação técnica e rápida do Executivo como pretextos para afastar o povo das decisões. Sem contrapor radicalmente democracia e intervenção estatal, via nesta o caminho do aprofundamento da democracia, mediante a criação de condições materiais para uma cidadania livre. Ainda que pudesse haver tensões entre intervenção estatal e democracia representativa, Leal enfaticamente apoiava ambas, no intuito de construir um país melhor para todos os brasileiros, defendendo alterações e refuncionalizações nas instituições, na sociedade e no direito.

4.2.3 O Poder Legislativo: O colegiado administrativo da Nação

Victor Nunes defendia grandes alterações no desenho institucional do Poder Legislativo: sem abrir mão da democracia representativa, propunha um Estado que agisse rápida e eficazmente

³⁰³ LEAL, *Lei e Regulamento*, cit., p.391-2.

³⁰⁴ SILVA, Carlos Medeiros, *O Poder regulamentar e sua extensão*, Revista de Direito Administrativo, vol. 20, p. 1-5, abr. 1950. Logo no início desse trabalho, Medeiros declara ser o *Lei e Regulamento* de Nunes Leal “o trabalho mais completo sobre o assunto”.

³⁰⁵ MADEIRA PINTO, *A Formação do Pensamento Jurídico-Autoritário Brasileiro e sua Concretização no Estado Novo*, cit., p.242-3, 245-7.

para lidar com os problemas da vida moderna, inclusive mediante atribuições normativas do Executivo.

Já vimos que, em trabalho excepcionalmente incisivo para seus padrões, Leal reclamava a extinção do Senado, considerando-o incompatível com novos tempos. Ligada a uma superada modalidade bloqueadora de separação de poderes, a Câmara Alta travancava a atuação estatal. Abordaremos, agora, seu pensamento sobre o Legislativo como um todo.

Em *Leis Complementares da Constituição*, Leal realizou panorama das tarefas legislativas que aguardavam o parlamento recém-reinstaurado. O conflito potencial entre *Estado Interventor eficiente* e a *democracia*- com a multiplicação de correntes políticas diversas paralisando o Congresso Nacional- mais uma vez era foco da preocupação do autor mineiro. Em um quadro agravado pela proibição de delegações legislativas, “lançado todo o encargo da legislação sôbre os ombros do parlamento”³⁰⁶, este tinha de funcionar bem, legislando muito. Sem isso, o Estado ficaria inoperante, o que fragilizaria a jovem democracia.

Para Leal, uma das tarefas mais urgentes do Congresso seria a aprovação das leis complementares da Constituição, notavelmente daquelas que substituiriam normas inspiradas “nos princípios políticos do regime passado” (i.e., do Estado Novo). Deve-se destacar que Victor Nunes não lidava com o conceito corrente de “leis complementares”, de normas aprovadas sob quórum especial, mas com o conceito de sua época, de normas complementadoras de disposições constitucionais. O teórico mineiro assim as definiu:

Em princípio, tôdas as leis são complementares, porque se destinam a complementar princípios básicos enunciados na Constituição. Geralmente, porém, se reserva esta denominação para aquelas leis sem as quais determinados dispositivos constitucionais não podem ser aplicados. Conseqüentemente, no caso em que tais leis existam, mas estejam informadas por princípios de um regime político diferente, como era no caso presente o Estado Novo, a sua reforma-se torna-se imprescindível. [...]

4. A designação de leis complementares não envolve, porém, como é intuitivo, nenhuma hierarquia do ponto de vista da eficácia em relação às outras leis declaradas não complementares. Tôdas as leis, complementares ou não, têm a mesma eficácia jurídica, e umas e outras se interpretam segundo as mesmas regras destinadas a resolver os conflitos de leis no tempo³⁰⁷.

A questão se tornava tanto mais urgente em virtude da mudança de regime operada em 1945, de modo que se deveria lidar com a enorme massa legislativa do passado – criada sob inspiração política diversa daquela da Constituição de 1946. O recurso ao Judiciário não teria o

³⁰⁶ LEAL, *Leis Complementares da Constituição*, cit., p.380.

³⁰⁷ LEAL, *Leis Complementares da Constituição*, cit., p.381-2.

condão de resolver tudo, pois, não sendo ele órgão legislativo, poderia apenas tomar atitudes limitadas, não raro engendrando casuísmo jurisprudencial. Em muitos casos, além disso, a questão não seria tanto de “incompatibilidade pròpriamente dita, que justifique a não aplicação da lei, mas tão sòmente inadequação doutrinária”, não existindo remédio “fora da ação legislativa”³⁰⁸.

Nesse quadro de transição, eram também necessárias interpretações legislativas de diferentes disposições constitucionais. Ainda que não fossem definitivas – pois a interpretação final só caberia ao Judiciário – elas seriam úteis, gerando parâmetros oficiais para pacificar controvérsias acerca do texto. Por fim, existiriam também disposições “não aplicáveis por si mesmas”, necessitando de lei para serem exequíveis³⁰⁹.

Essa operação, todavia, não era isenta de riscos, pois, sob o argumento de se regulamentar a Constituição, poder-se-ia tentar permitir o que ela proibira – lançando Victor Nunes exemplos da Primeira República, nos debates sobre a regulamentação do art. 6º da Constituição de 1891, atinente à intervenção federal, e sobre a criação dos tribunais federais regionais³¹⁰. Deve-se pontuar que tais exemplos eram questionáveis, pois não era pacífico que as leis mencionadas contrariassem a Constituição. Em relação à criação dos tribunais federais, todavia, talvez se fizesse perceber, sobre Leal, a influência de Francisco Campos, uma vez que, quando parlamentar, se opusera à criação desses tribunais federais de segundo grau³¹¹.

O Legislativo deveria trabalhar, produzindo leis em grande volume e velocidade. Victor Nunes destacava os temas mais relevantes que necessitariam regulamentação: o Tribunal Federal de

³⁰⁸ LEAL, *Leis Complementares da Constituição, cit.*, p.381-2.

³⁰⁹ LEAL, *Leis Complementares da Constituição, cit.*, p.383-4.

³¹⁰ LEAL, *Leis Complementares da Constituição, cit.*, p.382-3.

³¹¹ A questão da criação de órgãos judiciários federais de segundo grau da justiça ordinária da União teve muitas idas e vindas, acompanhando boa parte da história republicana. Originalmente, o STF possuía competência recursal plena em relação aos juizes federais de primeiro grau; tentou-se, na década de 1920, criar cortes regionais, tendo sido aprovada lei que o autorizasse. A medida, todavia, se viu na prática fulminada por notável alteração no regimento interno do STF mediante a qual a corte, contrária a se ver privada de atribuições de segundo grau, declarou-se único tribunal competente para questões recursais da Justiça Federal, logrando pôr freio à discussão – episódio mencionado por Leal em diferentes trabalhos. A Reforma de 1926 alterou a redação constitucional de modo a permitir-se, sem qualquer dúvida, a criação desses órgãos judiciários, o que não se efetivou naquela ordem constitucional. A Constituição de 1934, após certo debate a respeito na Constituinte e a despeito de vigoroso protesto de Carlos Maximiliano, previu a criação não de um, mas de dois tipos diferentes de tribunais federais, que tampouco foram concretizados antes de nova alteração de regime. A Carta de 37, por sua vez, não só extinguiu a Justiça Federal de primeiro grau como também eliminou a previsão de cortes federais de segundo grau – não sendo coincidência o fato de ter sido redigida por Francisco Campos, o qual aparentemente ratificou seu posicionamento da década de 1920. A Constituição de 1946 previu a criação de tribunal federal de segundo grau – não regional, mas de jurisdição nacional –, o que foi imediatamente concretizado. Posteriormente, o regime militar ampliaria o número de membros do tribunal através do AI 2/1965 – o mesmo que ampliaria o número de ministros do STF, o qual Victor Nunes comporia – e da EC nº 7/1977. O segundo grau federal passou por grande reformulação com a Constituição de 1988 – gerando a curiosa situação de, apesar de os sucedâneos jurisdicionais do TFR serem os TRFs do país, seu sucedâneo político-institucional ser o STJ, o que se verifica de elementos como a relevância da corte, a permanência de seus magistrados, o acervo do TFR ter sido repassado para o STJ e a permanência de competências de alto impacto político como o julgamento de mandados de segurança e *habeas corpus* que envolvessem ministro de Estado.

Recursos, a transferência de renda a municípios, o direito de greve, a reforma agrária e outras disposições da Ordem Econômica e Social.

Aqui, de novo, via-se a preocupação do autor- atento leitor de Hermann Heller e Harold Laski- com a concentração do poder econômico na sociedade. Esse acúmulo representaria grande desafio mesmo ao poder estatal e envolveria aspectos diversos, inclusive a regulamentação dos serviços públicos concedidos e o combate ao abuso do poder econômico. Também importava, e muito, o controle sobre os recursos nacionais:

A regulamentação dos serviços públicos concedidos, à qual acima nos referimos, constitui apenas um aspecto do problema mais amplo da repressão aos abusos do poder econômico. Outro aspecto refere-se à exploração de nossas jazidas minerais, já que a Constituição permitiu a participação do capital estrangeiro nessa exploração (art. 153). Agora, que já se tornou notória a imensa riqueza das nossas reservas de petróleo, cumpre ao legislador evitar que êsse combustível, tão fundamental na paz como na guerra, venha a abrir as portas do nosso país à dominação dos poderosíssimos trustes que empolgam a Venezuela, a Saudi-Arábia, o Irã e outros países petrolíferos³¹².

Como Victor Nunes avaliava o ritmo das atividades parlamentares do novo regime? Em *A Atividade Legislativa do Congresso no Primeiro Biênio*, o autor respondia, a partir de análise da atuação concreta da assembleia.

O trabalho principiava aludindo à maior complexidade da vida social e às dificuldades que ela trazia à vida parlamentar. A citação de Laski não era gratuita:

‘Quinhentas ou seiscentas pessoas – escreve Laski – podem discutir apropriadamente a conveniência da nacionalização da propriedade da terra, mas não os pormenores precisos do processo através do qual a nacionalização terá de ser realizada...; quanto mais se limite a função do Parlamento em matéria legislativa à discussão dos princípios gerais, mais satisfatório será o resultado do processo legislativo’³¹³.

Victor Nunes então, mais uma vez, externava preocupação com assembleias bloqueadas, as quais estimulariam a ascensão de movimentos autoritários. Encerrava seu intróito declarando:

Nunca é demais insistir nessas trivialidades da ciência política, para que o nosso Congresso, reinstalado há pouco mais de dois anos, não afaste de seu espírito

³¹² LEAL, *Leis Complementares da Constituição*, cit., p.388.

³¹³ LEAL, *A Atividade Legislativa do Congresso no Primeiro Biênio*, cit., p.534.

a exata noção da responsabilidade que lhe incumbe. É da sua eficiência que depende, em grande parte, a sorte da nossa frágil organização representativa. Essa responsabilidade mais pesada se tornou devido ao erro cometido pelos constituintes de 1946, que conservaram o sistema bicameral e vedaram as delegações legislativas³¹⁴.

No trabalho, o teórico mineiro analisou todas as leis aprovadas durante o primeiro biênio do Congresso. À vista de 409 leis, Leal as discriminou por matéria tratada e abrangência, fornecendo um panorama da produção normativa. Chamavam a atenção, por exemplo, o grande número de leis relacionadas a créditos orçamentários, 195, discriminadas à parte para se “deixar evidenciada a precariedade das nossas previsões orçamentárias”³¹⁵; da mesma forma, o volume de isenções, 30; igualmente, de auxílios, subvenções e pensões, 26. Victor Nunes também destacou leis de aplicação mais pontual, como uma que permitia o estabelecimento de propriedades autônomas em edifícios de dois pavimentos, alterando a legislação anterior, que exigia para tanto o mínimo de três e, antes, cinco – demonstração da urbanização da vida no país.

A partir desse panorama, Leal entendia que “Ninguém que tenha lido êsse sumário poderá estar perfeitamente tranquilo quanto à possibilidade efetiva dos nossos parlamentares realizarem, de modo satisfatório, a tarefa legislativa que as atuais circunstâncias estão a reclamar”³¹⁶.

O jurista também recriminava a lentidão do procedimento legislativo, a qual sequer estaria elevando a qualidade da produção. Para obter tal ganho qualitativo, Victor Nunes defendia o concurso, nas comissões parlamentares, de especialistas das matérias discutidas, o “que tanto estranhara Rui Barbosa, a propósito do Código Civil”³¹⁷. Essa posição, além de ser claro influxo da intervenção estatal na criação legislativa, era também demonstração de como Leal procurava conciliar técnica e democracia: o autor não defendia uma atuação especializada que deslocasse a representação popular, mas sim que assessorasse esta última – as deliberações continuariam com os delegados do povo.

Victor Nunes procurou observar o quanto da produção legislativa do biênio referia-se ao papel clássico do parlamento: a produção de normas gerais que regulassem a vida da população. Para tanto, utilizou-se mais uma vez do conceito de lei em sentido material ou substancial de Duguit, segundo o qual leis seriam textos normativos que criariam, extinguiriam ou modificariam direitos em termos genéricos. Adotada essa base, incluiu aqui um critério suplementar de Francisco Campos, que considerava lei em sentido material somente a alteração normativa relacionada a indivíduos, de modo que os atos relativos à própria organização do Estado seriam leis apenas em

³¹⁴ LEAL, *A Atividade Legislativa do Congresso no Primeiro Biênio*, cit., p.535.

³¹⁵ LEAL, *A Atividade Legislativa do Congresso no Primeiro Biênio*, cit., p.541.

³¹⁶ LEAL, *A Atividade Legislativa do Congresso no Primeiro Biênio*, cit., p.545.

³¹⁷ LEAL, *A Atividade Legislativa do Congresso no Primeiro Biênio*, cit., p.545.

sentido formal. A partir desses pressupostos- excluindo e.g. as leis orçamentárias ou as reguladoras de servidores públicos-, Victor Nunes concluiu que, do total de 409 projetos aprovados, apenas 47 seriam leis no sentido tradicional – 11,54%.

A respeito dessa panorama, assim se manifestou:

O grupamento desses textos, segundo a afinidade das matérias, revela que em seus dois primeiros anos o Congresso foi, sobretudo, um órgão administrativo, embora atuando através de leis formais, e desempenhou uma função de natureza predominantemente financeira. Por outro lado, tendo-se em conta o volume das leis que notoriamente estão sendo reclamadas do Congresso – seja pelas modificações que exige a legislação vigente, seja pelas lacunas a preencher –, a eficiência do legislativo está evidentemente aquém das suas atuais responsabilidades³¹⁸.

Vemos, portanto, paradoxalmente, que o Congresso (órgão por definição essencialmente legislativo) foi, praticamente, no que se refere aos atos já consumados e formalizados em leis, um órgão essencialmente administrativo.

[...]

Essas observações são necessárias para deixar bem claro que a nossa conclusão sobre o papel essencialmente administrativo do Congresso, no seu primeiro biênio de atividade formalmente legislativa, não tem o sentido de um julgamento político. É apenas uma conclusão de ordem técnica, que ajuda a receber com reserva a tradicional noção doutrinária segundo a qual o parlamento tem funções predominantemente legislativas (do ponto de vista material). A atual experiência do nosso restaurado mecanismo representativo comprova justamente o contrário³¹⁹.

Victor Nunes, assim, evidenciava as transformações institucionais do país frente aos novos tempos – não obstante a manutenção, em certo grau, de estruturas políticas tradicionais. A legislação deveria ser criada de forma cada vez mais veloz, mas o Congresso não dava conta de legislar no ritmo necessário e, ainda por cima, ocupava-se mais com questões administrativas do que com legislativas. A implícita conclusão disso tudo: se o Congresso não só não se desincumbia a contento de suas tarefas legislativas, como ainda se absorvia em questões administrativas, não havia por que se impedir a legiferação pelo Executivo. Os tempos mudavam e as atribuições desses dois Poderes deviam ser repensadas.

Essa avaliação de Leal não implicava- advirtamos- nenhum desdém pelas medidas administrativas como tal. Sua importância podia ser igual ou superior à da própria função legislativa: “Em muitos casos, um ato de natureza administrativa tem maior repercussão do que todo um volume de leis normativas, porque é capaz de produzir efeitos práticos de profunda

³¹⁸ LEAL, *A Atividade Legislativa do Congresso no Primeiro Biênio*, cit., p.536.

³¹⁹ LEAL, *A Atividade Legislativa do Congresso no Primeiro Biênio*, cit., p.547-8.

repercussão na vida coletiva”³²⁰. Exemplos disso seriam, no Brasil, a reforma agrária e, na Europa, o Plano Marshall.

4.2.4 O Poder Judiciário: entre a normatização e o controle de legalidade dos atos de intervenção estatal

Victor Nunes também se ocupou das transformações por que o Judiciário passava em sua época, fosse na estrutura, fosse nas causas que julgava. Abordaremos, aqui, como ele descrevia a relação dessas transformações com as mudanças da própria sociedade. Importam-nos temas como a proteção, contra bloqueios judiciais, dos atos de intervenção estatal e o controle de legalidade de atos administrativos na era da intervenção estatal.

4.2.4.1 A Era Lochner e a cláusula de reserva de plenário

Em 2008, em Brasília, o STF, aprovou o enunciado da Súmula Vinculante nº 10: “Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”. Em 1905, em Washington, D.C., a Suprema Corte dos Estados Unidos proferiu sua decisão no caso *Lochner v. New York*, entendendo que lei disciplinadora de jornada de trabalho de padeiros, estabelecendo o montante máximo de sessenta horas por semana, era inconstitucional por violar a liberdade contratual. Embora contraintuitivo, julgados tão diversos em termos de conteúdo, tempo e espaço estão relacionados – por conta de debates no Rio de Janeiro em 1933.

A Comissão do Itamaraty, ao debater aspectos do Judiciário, lidou com a questão do controle de constitucionalidade, bem como com a de generalização dos efeitos do julgamento, surgindo diferentes propostas. Themistocles Cavalcanti, naquela ocasião, propôs o controle concentrado de constitucionalidade, que permitiria ao STF examinar a lei “em tese”. Nesse contexto, João Mangabeira ofereceu emenda que, dentre outros pontos, determinava que o Supremo só poderia declarar inconstitucional lei pela maioria de dois terços³²¹.

O político baiano, entusiasta da legislação social, via com profunda desconfiança o Judiciário na matéria, temendo que ele declarasse inconstitucionais leis dessa espécie. Não por menos, ao oferecer sua proposição, comentou que uma declaração de inconstitucionalidade era algo

³²⁰ LEAL, *A Atividade Legislativa do Congresso no Primeiro Biênio*, cit., p.547.

³²¹ AZEVEDO, *Elaborando a Constituição Nacional*, cit., p.536-7, 572

seriíssimo, que poderia até levar um país à guerra: aludiu ao que aconteceria se uma corte na Alemanha declarasse inconstitucional o Tratado de Versalhes. Destacou, também, que “uma lei declarada inconstitucional pôde determinar um abalo tal no paiz que é capaz de arrastar o povo a uma guerra civil” – em clara alusão ao Caso *Dred Scott* (1857), no qual a Suprema Corte assumira posição pró-escravista. Na ocasião, Mangabeira também criticou decisões de inconstitucionalidade do STF tomadas pela maioria de apenas um voto – emulando assim debate contemporâneo nos Estados Unidos³²².

Conhecedor, como o Ruy que idolatrava, do direito constitucional americano, Mangabeira tinha aqui em mente as discussões que eram travadas nos Estados Unidos desde a virada do século. Aquele país vivia a chamada Era Lochner, na qual a Suprema Corte tendia a declarar inconstitucionais leis feitas pelo Estado Interventor, por afetarem direitos individuais como o de propriedade. Para dificultar a repetição do fenômeno no Brasil, Mangabeira propunha quórum elevado para a declaração de inconstitucionalidade no STF.

Essa foi, ao que parece, a origem do art. 57, §1º do Anteprojeto da Comissão (“O Supremo Tribunal não poderá declarar a inconstitucionalidade de uma lei federal, senão quando nesse sentido votarem pelo menos dois terços de seus Ministros”)- disposição que viria a ser, com várias adaptações e mudanças, a origem do art. 179 da Constituição de 34 (“Só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus Juizes, poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público”). O teor do art. 179 viria a ser reproduzido nas constituições subsequentes, tornando-se conhecido como *cláusula de reserva de plenário*.

A cláusula de reserva de plenário, portanto, tem suas origens na intervenção estatal, pois foi inicialmente concebida, por Mangabeira, como forma de proteção da atuação do Poder Público contra um Judiciário infenso a leis sociais. Entre nós, surge como fruto do esforço do constitucionalismo para proteger os direitos dos trabalhadores, imunizando, em certo grau, as leis sociais contra seu bloqueio por magistrados conservadores ou rigidamente presos a visões inflexíveis do liberalismo econômico.

Disposições jurídicas, todavia, ganham vida própria. Podem ser projetadas para determinada finalidade, mas com frequência a criatividade do intérprete ou as circunstâncias abrem a possibilidade de aplicação a outros casos – ou de redução de sua abrangência. Foi o que, de diferentes maneiras que aqui não podemos examinar, ocorreu no Brasil, como revela a jurisprudência do STF acerca do assunto.

³²² “O que não pôde, absolutamente, continuar é o inconveniente de decisões do Supremo Tribunal por oito votos contra sete, em que um só ministro, com o seu voto, põe abaixo uma lei votada por uma Assembléa e sancionada pelo Presidente da Republica, em um caso de inconstitucionalidade, inconstitucionalidade essa tão duvidosa que no próprio Supremo Tribunal teve sete votos contra ella” (apud AZEVEDO, *Elaborando a Constituição Nacional*, cit., p.537).

As mudanças políticas por que o Brasil passou acrescentaram novas complexidades à cláusula de reserva de plenário: seria ela aplicável a leis anteriores à Constituição Federal? O Direito, com sua sutil arte de produzir distinções, levava ao questionamento: a declaração de incompatibilidade entre uma nova Constituição e uma lei pretérita seria uma declaração de inconstitucionalidade? Nos termos delineados por Victor Nunes

No caso de colisão entre o texto constitucional e leis preexistentes, é evidente que estas não podem ser aplicadas. Mas a questão doutrinária consiste em saber se, no caso, a lei incompatível com a Constituição deve ser declarada inconstitucional, ou se apenas deve ser tida como revogada.

O problema não é bizantino, porque a Constituição exige maioria qualificada para a declaração de inconstitucionalidade pelos tribunais (art. 200) e permite que o Senado suspenda, no todo ou em parte, a execução de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (art. 64). Se se tratar, porém, de mera revogação no caso em que a lei anterior colidir com o texto constitucional, nem se exige maioria especial para que a lei deixe de ser aplicada pelos órgãos judiciários, nem tampouco pode o Senado suspender a sua execução³²³.

A questão lhe era tão cara que ele a enfrentou duas em vezes: em trabalhos sobre as leis complementares à Constituição e em resenha a obra de Lúcio Bittencourt acerca do controle de constitucionalidade³²⁴⁻³²⁵.

Para o escopo deste trabalho, importa menos descrever todos os argumentos esgrimidos de lado a lado do que esclarecer a visão geral dos autores nos seus debates. De qualquer modo, alguns detalhes da argumentação à época poderiam ser mencionados. Hierarquizava-se entre conflito hierárquico e temporal de lei; apoiava-se tal distinção, por sua vez, na distinção entre validade e vigência; afirmava-se que a inconstitucionalidade era um estado e a revogação, um efeito desse estado. Como vemos, o discurso jurídico da época era refinado, dado a sutis distinções e à hipérbole do tênue, capaz de reformular argumentos jurídicos tradicionais e de buscar soluções para problemas concretos em camadas elevadas de abstração.

³²³ LEAL, *Leis Complementares da Constituição*, cit., p.389.

³²⁴ LEAL, *Leis Complementares da Constituição*, cit.; LEAL, Victor Nunes, *Resenha de C. A. Lúcio Bittencourt – O Contrôlo Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*, Revista de Direito Administrativo, v.16, p.374-375, 1949; BITTENCOURT, *O Contrôlo Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*, cit.

³²⁵ Bittencourt expõe as consequências da questão de modo similar, a evidenciar ou que acompanhava de perto as obras de Leal, ou a difusão do debate à época: “O assunto, aliás, não tem sabor meramente acadêmico, como pode à primeira vista parecer, pois envolve não só o problema da decisão declaratória – saber se é indispensável o voto da maioria de todos os membros do tribunal – como, também, o que concerne à suspensão da vigência da lei pelo Senado Federal, na forma do art. 64 da Constituição. Se, no caso, não existe inconstitucionalidade, mas simples *revogação*, nenhum motivo ocorre para que se considere aplicável à hipótese êste último preceito ou o art. 200 do Ato Adicional”. BITTENCOURT, C. A. Lúcio, *O Contrôlo Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*, Rio de Janeiro: Revista Forense, 1949, p.131.

Andrei Koerner já lidou com debate sobre tema próximo, deslocado 40 anos no tempo: a possibilidade ou não do controle concentrado de constitucionalidade, sob os parâmetros da CF/88, de normas criadas no regime militar (ADI nº 2). Os defensores de cada interpretação, também nesse momento histórico, enunciavam razões engenhosas para fundamentá-las, a partir dos mais variados elementos da teoria do direito e da teoria constitucional. Ao analisar a polêmica, adverte-nos Koerner, devemos levar em consideração “o que está presente de forma até mesmo gritante, como no caso da ADI nº 2, mas que não é dito, é silenciado ou deslocado do foco do debate judicial”³²⁶: no caso, a possibilidade de revisão, em controle concentrado, de todo o legado de um regime. Caso esta pudesse ocorrer- crê Koerner, como politólogo- também seria colocada na ordem do dia a atuação do Congresso para a análise desse legado.

Victor Nunes partia, porém, de concepções distintas. Cria que o que hoje denominaríamos “não recepção de leis anteriores à Constituição” não equivaleria à inconstitucionalidade, de sorte que entendia que o Senado não teria o poder de suspender as leis declaradas inconstitucionais. Como resultado, seria viabilizada a flutuação da jurisprudência acerca da incompatibilidade alegada, o que Leal não via com bons olhos, uma vez que essa variação prejudicaria a consolidação do regime democrático. Se tornaria, assim, urgente “a necessidade de serem as principais leis do Estado Novo adaptadas pelo Congresso aos princípios que inspiram a nova ordem constitucional”³²⁷.

O país precisava de uma grande produção legislativa. Essa também havia tornado-se necessária pelo advento da nova ordem constitucional. Victor Nunes temia, nesse contexto, a paralisia legislativa, por nela ver a possibilidade de desgaste do regime democrático. Inventariava, no artigo, as principais medidas legislativas de que o Congresso deveria se desincumbir.

Examinemos o ato de fala e pensemos no seu contexto político: por que Leal se punha a falar da suspensão senatorial das leis declaradas inconstitucionais, se isso então não era, de modo algum, ato corrente? Pouco visível sob a Constituição de 34, eliminada pela de 37 e só recentemente reintroduzida na ordem constitucional, tal suspensão mal era executada.

De fato, teríamos de esperar até 1958 para vermos a hipótese da suspensão se verificar- cf. a Resolução nº 13, de 07/07/1958, afetando o art. 2º da Lei nº 2.622/1955, referente ao funcionalismo público. E, mesmo então, a suspensão não parece ter sido muito eficaz. Em uma aparente demonstração de falta de observância- a evidenciar o ineditismo dessa sorte de medida- a decisão teve de ser repetida pela Resolução nº 30 de 05/08/1964, que invocava o mesmo julgamento

³²⁶ KOERNER, Andrei, *Os tempos no processo judicial na instauração da ordem constitucional brasileira de 1988: Uma análise da ADI nº 2*, Revista de Fontes, v.1, n.1, p.41-54, 2014, p.54.

³²⁷ LEAL, *Leis Complementares da Constituição*, cit., p.391.

do STF. Em 1947, portanto, quando da publicação do artigo de Leal, não se poderia contar com a medida.

Leal parece abordar o assunto, sobretudo, para enfatizar a necessidade de volumosa produção legislativa pelo Congresso Nacional – incentivando o debate político-jurídico, assim, a levar a questão a sério. O autor poderia temer eventuais repercussões do uso da faculdade da suspensão pelo Senado, mas, àquela época, sua aplicação era incerta. O principal objetivo de Leal era conclamar o Congresso a legislar desde já, em virtude das demais questões por ele apontadas em seu artigo.

As considerações de Victor Nunes sobre a incompatibilidade entre Constituição nova e lei pretérita, por outro lado, levavam a repercussões importantes na dinâmica institucional: o da revisão simplificada pelo Judiciário. *Victor Nunes, judiciarista, ao defender a mera revogação de lei pretérita à Constituição, simplificava o controle jurisdicional de constitucionalidade, contornando a cláusula de reserva de plenário.*

4.2.4.2 A normatização pelo Judiciário

Leal lidou de forma episódica com a normatização feita pela Justiça. Examinou o tema mais detidamente em *Funções Normativas dos Órgãos Judiciários*³²⁸, embora já tivesse tratado da Justiça do Trabalho anteriormente, em *Opinião Pessimista sobre o Projeto de Justiça do Trabalho*³²⁹. À ocasião, tratou do debate a respeito da constitucionalidade da Justiça Trabalhista e das suas decisões de caráter normativo que foi travado nos anos 30 entre Oliveira Vianna e Valdemar Ferreira – o interesse que despertou em Victor Nunes foi grande, tanto que o sumariou³³⁰.

Em *Funções Normativas de Órgãos Judiciários*, o teórico mineiro abordou diferentes aspectos da Justiça Trabalhista, retomando em parte temas abordados, em 1938, no trabalho anterior. Diferentemente do que fez no primeiro texto, todavia, em *Funções Normativas* Leal abordou em profundidade as decisões normativas prolatadas por esse ramo judiciário-fundamentando sua constitucionalidade.

As sentenças normativas, segundo Leal, eram compatíveis com a Constituição, não contrariando a sua vedação de delegações legislativas. Não espelhavam atividade legislativa em sentido formal: não tendo a eficácia formal de leis, elas apenas preencheriam os claros existentes na

³²⁸ LEAL, Victor Nunes, *Funções Normativas de Órgãos Judiciários*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.6, p.326-360, out. 1946, p.345-7.

³²⁹ LEAL, *Opinião pessimista sobre o projeto de justiça do trabalho*, cit.

³³⁰ FERREIRA, Waldemar, *Princípios de Legislação Social e Direito Judiciário do Trabalho*, São Paulo: Ed. São Paulo, 1938 / Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1939. VIANNA, Oliveira, *Problemas de Direito Corporativo*, Rio de Janeiro: J. Olympio, 1938.

legislação, não deixando de observá-la³³¹. Até se poderia dizer que a Justiça do Trabalho, nesses momentos, ficaria no campo da equidade *intra legem* ou *praeter legem*: se agisse dentro dos marcos das leis já existentes, sem afastá-los, não haveria problema.

A concessão dessas atribuições ao Judiciário ocorria, no ver de Leal, por razões históricas e políticas. Por um lado, “A ação em regra morosa do parlamento não permitiria pronta solução para os litígios trabalhistas de ordem econômica, os quais muitas vezes assumem feição de extraordinária urgência”. Por outro, o Executivo poderia ser mais ágil, mas teria a necessidade de “atribuir essa função a funcionários subalternos, tal o volume dos dissídios a compor. A peculiar organização do Poder Executivo no regime federal tornaria o problema ainda mais complexo”³³².

Dentro desse quadro, o Judiciário tinha- e devia ter- um papel importante. As sentenças normativas trabalhistas, de todo modo, deveriam observar as leis federais e os decretos a respeito do tema regulado, sem contrariá-los³³³.

Em explicação detalhada, refutando acusações recorrentes, Leal também demonstrou como a revisão periódica dessas decisões não violava a coisa julgada. Tanto as próprias noções gerais de processo permitiriam esse reexame quanto o Código de Processo Civil albergaria situações análogas.

Victor Nunes também abordou os poderes normativos da Justiça Eleitoral, sobretudo os de “expedir as instruções que julgar convenientes à execução” da legislação eleitoral, nos termos do Decreto-Lei nº 7.586/1945, art. 9º, “g” – já existentes em 1932 (Decreto nº 21.076, art. 14, 4). As considerações de Victor Nunes a seu respeito não interessam diretamente a este trabalho, por envolverem questões mais pontuais. Importa aqui, sim, só lembrar que aceitava a normatização oriunda da Justiça Eleitoral, se feita dentro das balizas fixadas pelas leis e decretos federais- mantendo-se coerente.

Esse ramo do Judiciário fora criado em 1932 como forma de moralização das disputas eleitorais, cujos órgãos centrais então eram comissões existentes em cada câmara legislativa do país, capturadas pela política oligárquica. A legislação eleitoral pós-30 – e a Justiça Eleitoral junto a ela – representavam a centralização da matéria, vindo a União a regular as eleições em todas as esferas da federação, bem como a supervisioná-las e apurá-las mediante a Justiça Eleitoral. Essa centralização, todavia, era parcial, pois aquele ramo do Judiciário, no fundo, tinha composição mista: sua cúpula

³³¹ LEAL, *Opinião pessimista sobre o projeto de justiça do trabalho*, cit., p.347, raciocínio que Victor Nunes atribuiu também a Oliveira Vianna.

³³² LEAL, *Funções Normativas de Órgãos Judiciários*, cit, p.345-7.

³³³ LEAL, *Funções Normativas de Órgãos Judiciários*, cit, p.349.

era federal, mas as bases eram compostas por magistrados estaduais. Esse caráter misto da Justiça Eleitoral revelava, em certo grau, os limites fáticos da centralização- como a relativa falta de capilaridade do aparato federal. A Justiça Eleitoral foi extinta com a instauração do Estado Novo, ressurgindo apenas com o Decreto-Lei nº 7.586/1945, executor da Lei Constitucional nº 9.

Os poderes normativos da Justiça Eleitoral não eram relacionados à intervenção estatal, mas sim a peculiaridades da democratização nacional. Dada a captura do processo eleitoral por agentes políticos diretamente interessados, os projetos moralizadores tiveram de buscar soluções criativas – quer criando justiça de composição mista, quer conferindo novos poderes a órgãos judiciários.

Victor Nunes frequentemente mencionava os regimentos internos de tribunais como demonstração de poder normativo fora do Legislativo, sobretudo no tocante à regulação de processos internos³³⁴. Pode-se notar aqui, todavia, certo exagero. É demasiado comparar o poder de auto-organização de um tribunal ao fenômeno das sentenças normativas trabalhistas, clara via de gestão de conflitos sociais e de normatização na vida das pessoas. Regimentos internos concentram-se em matérias internas à corte, não afetando, em princípio, vastos segmentos sociais nem os cidadãos em geral³³⁵.

4.2.4.3 O controle jurisdicional de legalidade de atos de intervenção estatal

O aprofundamento da intervenção estatal tende a levar ao aumento do número dos atos públicos cuja validade é questionada, seja pelo incremento do número de ações estatais, seja pela sua maior invasividade. Não raro, atrelada à intervenção estava a criação de formas administrativas de resolução de controvérsias envolvendo medidas também administrativas, ligadas a atribuições reveladoramente denominadas *quase-judiciais* na literatura da época. Por outro lado, a proliferação de formas administrativas de resolução de litígios poderia colocar em xeque as funções do Judiciário – por vezes, com perigo até para as liberdades individuais, se os membros dos órgãos administrativos não tivessem independência de espírito ou garantias mínimas para decidir com isenção.

Victor Nunes Leal valorava positivamente o caráter “judiciarista” da Constituição de 1946, inclusive sugerindo a intervenção judicial na resolução de problemas da política municipal³³⁶. No

³³⁴ Por exemplo, em LEAL, *Funções Normativas de Órgãos Judiciários*, cit.; LEAL, *Deliberações Normativas da Administração*, cit.; LEAL, Victor Nunes, *Algumas Questões pertinentes ao Mandado de Segurança*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.11, p.73-103, jan.-mar. 1948.

³³⁵ Embora não sejam impossíveis repercussões na vida de terceiros, sobretudo quando se tratar de prazos e divisão de competência em câmaras internas, elas tenderão a ser incidentais.

³³⁶ LEAL, *Personalidade Judiciária das Câmaras Municipais*, cit.

entanto, ao lidar com questões relativas ao controle jurisdicional de legalidade, defendia, em princípio, considerável contenção judicial. Qual o motivo disso?

Em *Algumas Questões Pertinentes ao Mandado de Segurança*, Victor Nunes abordou uma série de questões referentes à ação, as quais demonstravam que ela ainda não se consolidara na prática judiciária. O remédio constitucional era sucedâneo dos usos dilatados do *habeas corpus* na Primeira República, constitucionalmente bloqueado pela Reforma de 1926³³⁷. Nomes como Alberto Torres propugnaram a criação de ação específica para a salvaguarda de direitos, o que prosperou na década de 1930³³⁸. Na Comissão do Itamaraty, João Mangabeira sugeriu a inclusão da garantia, o que foi aceito³³⁹; a partir do Anteprojeto, o *writ* passou a constar das constituições brasileiras – com exceção da do Estado Novo

Não obstante o silêncio da Carta de 1937 a respeito do mandado de segurança, o Decreto-Lei nº 6/1937 confirmou sua manutenção. Este declarou que permanecia em vigor a Lei nº 191/1936, “exceto a partir de 10 de novembro de 1937, quanto aos atos do Presidente da República e dos ministros de Estado, Governadores e Interventores” (art. 16). A Constituição de 1946 submeteria novamente os atos dessas autoridades à garantia.

Leal principiou seu trabalho realizando, como usual, breve reconstrução histórica do assunto. Criticou o uso generalizado do *writ*. O jurista preocupava-se com a sobrecarga dos tribunais pelos mandados de segurança, que cedo ou tarde os faria perderem sua utilidade e razão de ser, passando a correr com a mesma velocidade do processo tradicional: “Nossos especialistas estão, pois, no dever de estudar o assunto com espírito de sistema, justamente para evitar que, pelo abuso, se corrompa e se perca tão útil instrumento de defesa dos direitos individuais”³⁴⁰.

Para evitar que o *writ* perdesse sua funcionalidade, era necessário, segundo Leal, construir uma “doutrina do cabimento do mandado de segurança”, a qual procuraria fixar a admissibilidade da garantia. A proposta de Leal envolvia a definição de quais tipos atos dos diferentes poderes da República poderiam ou não ser contestados com o remédio constitucional.

Victor Nunes viveu em um período no qual os conceitos-chave do Direito Administrativo brasileiro caminhavam para uma consolidação, na esteira do que acontecia em países como a França e os Estados Unidos. Seus escritos por vezes refletiam as discussões a respeito. Comentando para seção da *RDA* julgado relatado por Seabra Fagundes, Leal se aprofundou na discussão acerca do

³³⁷ Alterando-se a redação da respectiva disposição do art. 72, referente à declaração de direitos, de “§ 22 - Dar-se-á o *habeas corpus*, sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder” para “§ 22. Dar-se-ha o *habeas-corpus* sempre que alguém soffrer ou se achar em iminente perigo de soffrer violencia por meio de prisão ou constrangimento illegal em sua liberdade de locomoção”.

³³⁸ TORRES, *A Organização Nacional*, cit., p.295.

³³⁹ AZEVEDO, *Elaborando a Constituição Nacional*, cit., p.375-6.

³⁴⁰ LEAL, *Algumas Questões pertinentes ao Mandado de Segurança*, cit., p.75.

controle jurisdicional dos atos administrativos. O caso lidava com intervenção estatal: versando sobre a definição de horários de ônibus pelo poder público local, levava à conclusão de que este agira para prejudicar a empresa impetrante, em benefício de concorrente.

Leal iniciou seu comentário louvando Seabra Fagundes, que citava com alguma frequência. Depois, a partir dos apontamentos do julgado, o autor mineiro reviu algumas de suas considerações anteriores, reanalizando seu uso da expressão “ato discricionário”. Existiria apenas o “poder discricionário”, uma vez que nenhum ato administrativo seria totalmente isento do controle judiciário – sempre haveria espaço, por exemplo, para a análise da competência da autoridade que o praticou.

Victor Nunes também distinguia, no comentário para a *RDA*, entre os limites externos do ato – as condições de validade previstas na lei – e os limites intrínsecos – o atendimento do fim que a lei prescreveria ao ato. Notavelmente, Leal diferenciava o alcance da análise judicial entre um e outro, restringindo-o consideravelmente no caso dos limites intrínsecos – “para que não se incida no erro de substituir o critério de conveniência do administrador pelo critério de conveniência do juiz”.

O autor adotou aqui postura que lhe era incomum. Como lance em sua estratégia argumentativa, recorreu ao argumento da tradição, lançando mão de suas observações acerca das instituições políticas e sociedades: “E este assunto tem de ser tratado, entre nós, muito mais à luz da nossa tradição jurídica, do que com base em lições de autores alienígenas, que escreveram em função de sistemas diferentes”³⁴¹.

Nessa matéria, as influências estrangeiras deveriam ser postas em perspectiva, de acordo com Leal. O Conselho de Estado francês até podia ter amplos poderes de revisão- a ponto mesmo de envolver a “abolição do poder discricionário”, de acordo com a leitura emprestada de Duguit- mas era preciso recordar que ele não deixava de ser parte da própria Administração³⁴². Da mesma forma, não se podiam importar as soluções francesas, pois nossa modalidade de separação dos poderes e a outorga, no Brasil, de toda a “jurisdição formal” ao Judiciário exigiriam que se reservasse “à Administração uma zona própria, imune à intromissão dos juizes”. Esta seria uma “noção tradicional em nosso ordenamento jurídico, consagrada também pela doutrina e pela jurisprudência”³⁴³.

Deste lado do Atlântico,

³⁴¹ LEAL, Victor Nunes, *Poder Discricionário e Ação Arbitrária da Administração*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.14, p.53-81, out.-dez. 1948, p.68.

³⁴² LEAL, *Poder Discricionário e Ação Arbitrária da Administração*, cit., p.71-2, 75

³⁴³ LEAL, *Poder Discricionário e Ação Arbitrária da Administração*, cit., p.74.

Nossa concepção da divisão de poderes, lastreada pela tradição imperial da quase completa desproteção do indivíduo em face dos atos administrativos ilegais ou abusivos, não comportaria tão extensa interferência dos órgãos jurisdicionais, que constituem um poder autônomo, na atividade dos órgãos administrativos, que pertencem a outro poder³⁴⁴.

Acompanhando Seabra Fagundes, Leal tampouco via como parâmetro a prática americana, cuja *construction* do *due process of law* havia concedido ao Judiciário amplos poderes de análise de atos administrativos e legislativos. Sempre teríamos sido “menos judiciaristas no tocante à atividade da Administração Pública”:

Enquanto, nos Estados Unidos, a tradição colonial do *common law*, levada pelos ingleses e que conferia ao juiz um papel de co-criador do direito positivo, contribuía para dilatar a competência do Judiciário após a independência, entre nós, a tradição imperial do direito escrito e da quase imunidade da Administração Pública em face do Judiciário operava em sentido inverso, levando o Poder Judiciário republicano a restringir sua interferência no campo da atividade administrativa. Certamente, trata-se, aqui, de fatos e não de princípios, mas em tôda parte a tradição se incorpora, consciente ou inconscientemente, aos demais fatores determinantes dos princípios jurídicos, e o Brasil não constitui exceção.

8. É, pois, da nossa tradição o reconhecimento de uma esfera de ação discricionária da Administração Pública, segundo um conceito tímido de excesso de poder, o qual, de um lado, exclui a amplitude do *détournement de pouvoir* dos franceses e, de outro, define a nossa apreciação jurisdicional em limites mais estreitos que os da *judicial review* dos norte-americanos. À luz dessa tradição é que devemos considerar as chamadas *limitações internas* do poder discricionário³⁴⁵.

No Brasil, salvo circunstâncias excepcionais, o julgador deveria, para conferir a validade do ato administrativo, analisar não se ele fora criado observando-se a finalidade prevista na lei, mas sim “se o fim real do ato, embora dissimulado, constitui, em si mesmo, uma ilegalidade”³⁴⁶.

Vemos, aqui, um Victor Nunes atípico, que lançava mão de argumentos fortemente lastreados no plano do ser, arguindo com base no que sempre se fizera no país. Postura incomum para o autor, que costumava orientar-se por critérios normativos de sociedade e de direito, ainda que os adaptando à realidade nacional. Leal, devemos lembrar, abraçava o conceito de realidade potencial de Heller, segundo o qual a normatividade, inclusive a jurídica, era parte da realidade e a transformava.

Esse tipo de argumentação podia ser anômalo em Leal, mas era aqui utilizado, reveladoramente, para ampliar a autonomia da Administração frente ao Judiciário – e isso é um

³⁴⁴ LEAL, *Poder Discricionário e Ação Arbitrária da Administração*, cit., p.75.

³⁴⁵ LEAL, *Poder Discricionário e Ação Arbitrária da Administração*, cit., p.77-8.

³⁴⁶ LEAL, *Poder Discricionário e Ação Arbitrária da Administração*, cit., p.81.

dato importante. Simpático à intervenção estatal, ainda que “judiciarista”, Victor Nunes empenhava-se em resguardar um campo próprio para o Executivo atuante na vida econômica e social. O invocar da “tradição” e dos “fatos” brasileiros podia prestar-se, pois, à defesa de algo bem concreto e presente.

Circunstância que não pode ser ignorada em relação aos escritos dos autores que trataram do exame judicial dos atos administrativos a partir do Estado Novo é a extinção da Justiça Federal. Suprimida com a Carta de 1937, ela só seria recriada com o AI nº 2/1965. Nessas quase três décadas, as causas de interesse da União eram julgadas em primeiro grau pelas Justiças locais, sendo analisadas apenas em sede recursal por órgãos da União: originariamente, pelo STF; a partir de 1946, pelo TFR. Os governadores de então, não mais tutelados pelo Estado Novo, tinham ampliada sua influência sobre os Judiciários locais.

Em virtude dessa influência, causas de interesse da União eram potencialmente vulneráveis. O posterior apelo à corte federal poderia não ser boa salvaguarda para a União, pois, como o próprio Leal admitira em contexto diverso, recursos só tinham “eficácia relativa, pois com frequência o provimento do apelo não repara, ou repara de modo imperfeito, o gravame sofrido pela parte”³⁴⁷. Essa circunstância pode ter colaborado para que Victor Nunes assumisse uma postura defensiva em relação ao controle de legalidade realizado pelo Judiciário, apesar de o estudioso mineiro não o rechaçar.

A despeito da taxatividade de Leal em *Poder Discricionário e Ação Arbitrária da Administração*, a análise conjunta de suas obras revela que o autor vacilava a respeito do assunto. Seu trabalho *Atos Discricionários e Funções Quase-Judiciais da Administração* foi exemplo dessa inconstância entre a defesa da autonomia do Executivo e o patrocínio do controle jurisdicional.

No artigo, Victor Nunes comentava o julgamento, pelo STF (Apelação Cível nº 7.377), de recurso relatado por Castro Nunes em ação que questionava o tombamento de edifício junto ao Arco do Teles. Dois eram os argumentos mobilizados pela parte: o imóvel não constituiria patrimônio histórico; as limitações do tombamento, previstas no Decreto-Lei nº 25/1937, seriam inconstitucionais, por conta do direito de propriedade³⁴⁸. O tribunal decidiu examinar a questão, não se aplicando ao Judiciário a vedação de “recurso” prevista no DL nº 25/37³⁴⁹. Decidiu-se, também,

³⁴⁷ O autor, no trecho, comentava aspectos do Judiciário da Primeira República; o contexto era diverso, mas o raciocínio é aqui também aplicável. LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.193.

³⁴⁸ A rigor, essa alegação já fora enfrentada por julgamento diverso, mas ela era subjacente ao julgamento comentado.

³⁴⁹ “Art. 9º O tombamento compulsório se fará de acôrdo com o seguinte processo: [...] 3) se a impugnação for oferecida dentro do prazo assinado, far-se-á vista da mesma, dentro de outros quinze dias fatais, ao órgão de que houver emanado a iniciativa do tombamento, afim de sustentá-la. Em seguida, independentemente de custas, será o processo remetido ao Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que proferirá decisão a respeito, dentro do prazo de sessenta dias, a contar do seu recebimento. Dessa decisão não caberá recurso” (grifo nosso).

que o diploma seria constitucional e que não teria havido irregularidade no ato administrativo de tombamento.

O dever constitucional de proteção do patrimônio histórico tem sido estabelecido desde a década de 1930 no Brasil. Inserido na Constituição de 1934, sua origem era de além-mar: por intermédio do Anteprojeto da Comissão do Itamaraty, tratava-se de recepção de disposição da Constituição de Weimar. Oswaldo Aranha relatara as disposições da Ordem Econômica e Social do Anteprojeto, frequentemente copiando a Constituição de 1919.

Havia duas correntes no julgamento a respeito de qual dispositivo constitucional daria arrimo ao DL nº 25. Uma pautada no art. 134, o qual previa a proteção ao patrimônio histórico nacional. Outra apoiada no art. 122, nº 14, que determinava que o direito de propriedade teria o seu conteúdo e os seus limites definidos pela legislação. Este artigo também era claramente inspirado na Constituição de Weimar, tendo sido introduzido no país mediante o Anteprojeto da Comissão do Itamaraty.

Analisando a questão, Leal concluiu que ambos os dispositivos concederiam base jurídica para o diploma contestado. Por um lado, ele seria execução do dever constitucional de proteção ao patrimônio histórico; por outro, sem o art. 122, nº 14, o Estado estaria limitado à desapropriação do bem ou à realização de acordos.

Leal reconhecia, assim, o potencial de “limitação à propriedade dos particulares” advindo dessa típica disposição da intervenção estatal- cuja ausência teria implicado, em princípio, o prevalecer do direito de propriedade. Deve-se destacar que, no mesmo período, em trabalho diverso, o jurista frisou o “conteúdo assaz contingente que nossa Constituição atribui ao direito de propriedade (art. 122, nº 14)”, recusando o cânone hermenêutico segundo o qual as normas que o limitassem deveriam receber interpretação restritiva. E fez isso citando Laski, que afirmava que “a história dos direitos que integram o conteúdo da propriedade constitui, na maior parte, a história das suas sucessivas restrições”³⁵⁰.

Victor Nunes afirmou, com apoio em Francisco Campos, que a Administração não poderia, no Brasil, “exercer função formalmente jurisdicional”, o que teria sido reiteradamente demonstrado nos tribunais em casos referentes ao Tribunal Marítimo Administrativo e à Câmara de Reajustamento Econômico. Em relação a esta, o Judiciário teria repetidas vezes afirmado que era inconstitucional uma disposição que proibia a contestação judicial de suas decisões. Quanto àquele,

³⁵⁰ LEAL, Victor Nunes, *Classificação das Normas Jurídicas*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.22, p.931-948, out. 1945, p.944-5.

o STF estava decidindo que as deliberações do órgão administrativo não produziam coisa julgada em relação aos tribunais³⁵¹.

Em parte refletindo as incertezas quanto a matéria relativamente nova, Leal ia longe a ponto de afirmar que a análise de legalidade dos atos administrativos pelo Judiciário não se limitaria à distinção entre questões de direito e de fato, excluindo-se estas do exame judicial. Com base em Seabra Fagundes, o autor mineiro afirmava que o motivo do ato administrativo seria parte integrante sua e portanto perscrutável pela Justiça³⁵².

Para Leal, se por um lado o Judiciário tinha, em teoria, dilatados poderes de exame, na prática sua ação podia restringir-se muito: tal qual Castro Nunes no julgado comentado, sustentava que a manifestação do órgão do Executivo seria abalizada e, em princípio, correta, também em virtude de seu conhecimento especializado. O jurista ia longe a ponto de incentivar postura cautelosa, emulando análise de Castro Nunes a respeito do tema nos Estados Unidos que o ministro entendia ser também aplicável ao Brasil:

Castro Nunes

Tem-se entendido, porém, que êsses corpos ou conselhos, em decidindo *sobre fatos* ou na fixação de pontos de natureza técnica, suas decisões são, em regra, *conclusivas* para o Judiciário, que, dêste modo, se auto-limita, ainda que conservando, em princípio, o poder de revê-los mesmo sob êsses aspectos. É que, em face da Constituição americana e dos princípios básicos em que ela assenta, e, por igual, entre nós, não seria possível subtrair ao conhecimento dos tribunais qualquer espécie administrativa, nos seus contornos de direito e de fato.

Considerou-se, porém, a conveniência prática de deixar à administração certo âmbito de ação no tocante aos fatos, reservando-se os tribunais maior liberdade de apreciação no exame dos aspectos do direito, ainda que, e os expositores dão notícia da dificuldade, nem sempre seja fácil tal separação³⁵³.

Victor Nunes Leal

O que ocorrerá, nas questões relacionadas com a aplicação da lei do patrimônio histórico e artístico, é que os tribunais, embora dispondo da faculdade de contrariar o julgamento técnico do Conselho, se inclinarão a respeitá-lo, emprestando-lhe o valor de laudo autorizado³⁵⁴.

Logo em seguida, todavia, com base em Roscoe Pound, Leal recuava, mencionando as vicissitudes dos órgãos administrativos de julgamento. Listava, assim, a sua suposta falta de uma *mentalidade judiciária* (no tratamento das partes envolvidas e no grau de atenção às provas), bem

³⁵¹ Leal citou, aqui, vários julgados do STF, afirmando valer-se “dos subsídios jurisprudenciais de um parecer, não publicado, de Carlos Medeiros Silva” (LEAL, *Atos Discricionários e Funções Quase-Judiciais da Administração*, cit., p.132).

³⁵² LEAL, *Atos Discricionários e Funções Quase-Judiciais da Administração*, cit., p.130-2.

³⁵³ LEAL, *Atos Discricionários e Funções Quase-Judiciais da Administração*, cit., p.128.

³⁵⁴ LEAL, *Atos Discricionários e Funções Quase-Judiciais da Administração*, cit., p.134-5.

como a ausência de análise recursal por tribunais independentes. Dessa forma, para Leal, dever-se-ia evitar “quebrar a tradição histórica brasileira da amplitude de competência do Poder Judiciário”³⁵⁵.

Victor Nunes destacava a opinião de Pound de que, nos Estados Unidos, quem sofria as injustiças das comissões administrativas seriam não as grandes empresas, mas a média e a pequena economia, sem “recursos para pôr em movimento o oneroso aparelhamento da revisão judicial”³⁵⁶. Essa afirmação, a rigor, era contraditória, pois depunha contra o Judiciário que Leal procurava defender. Em arremate, o jurista afirmou:

Com tôdas as suas deficiências, ainda é o Judiciário a grande garantia dos direitos do indivíduo. Preservemo-lo ciosamente, corrigindo-lhe as falhas, para que melhor possa desempenhar sua missão social³⁵⁷.

Não se pode chamar de previsível o uso de Roscoe Pound por Leal. No debate a respeito da intervenção estatal nos Estados Unidos, o jurista americano se contrapunha a James Landis na época do *New Deal*. Enquanto este defendia maiores poderes aos órgãos administrativos para realização de intervenção estatal, Pound tendia a patrocinar as atribuições dos tribunais. Seria de se esperar que Victor Nunes se alinhasse a Landis, mas surpreendentemente não foi isso o que ocorreu.

Em Leal vemos, até no interior do mesmo trabalho, um raciocínio vacilante a respeito das margens de poder que, na prática, o Executivo e o Judiciário deveriam ter em relação aos atos administrativos, mormente os vinculados à intervenção estatal. No espaço de poucos parágrafos, Victor Nunes variava entre defender maior espaço a um ou a outro, revelando as tensões existentes entre a intervenção estatal fomentadora da democracia e a salvaguarda de direitos individuais.

Apesar dessa relativa indefinição, Leal, na prática, frequentemente manifestava-se em público procurando garantir o acesso dos cidadãos ao Judiciário para questionar atos administrativos. Isso não o impedia de propugnar a intervenção estatal. Notam-se, aqui, fortes paralelismos entre o teórico mineiro e Harold Laski, defensor de posição análoga.

Entendia o pensador britânico que os tempos modernos até poderiam ensejar, sem prejuízo à democracia, certo enfraquecimento da distinção entre os Poderes Executivo e Legislativo. Não obstante, seria essencial o resguardo de área do Poder Judiciário. Deveriam ser providenciadas salvaguardas, facultando-se ao cidadão questionar atos administrativos em tribunais; os membros da Justiça deveriam gozar das garantias necessárias para viabilizar sua independência. Para Laski, o

³⁵⁵ LEAL, *Atos Discricionários e Funções Quase-Judiciais da Administração*, cit., p.138.

³⁵⁶ Assim refutando proposta de Bilac Pinto de criação de comissões com função jurisdicional relativas a serviços públicos para a limitação da “imoderada ambição das grandes empresas”.

³⁵⁷ LEAL, *Atos Discricionários e Funções Quase-Judiciais da Administração*, cit., p.139.

crescimento da legislação delegada, com atribuição de poderes a órgãos administrativos, seria um desenvolvimento desejável, mas esses mesmos órgãos não poderiam ser os juízes da legalidade de seus próprios atos. Seria necessária a garantia de acesso ao Judiciário, com este controlando a atuação administrativa. Além disso, os próprios órgãos administrativos deveriam seguir princípios de índole judiciária, como a existência de duplo grau³⁵⁸.

Victor Nunes arguia certa autonomia das decisões do Tribunal de Contas da União, ao mesmo tempo em que admitia a sua revisão pelo Judiciário – emulando, aqui, posição do ministro do STF e ex-ministro do TCU Castro Nunes em debate então corrente. Não só isso, como propunha a criação de prazo especial para a revisão das decisões do TCU, a fim de que se emprestasse “maior estabilidade às decisões do Tribunal”. Como a prescrição quinquenal correria apenas a favor do Estado, dever-se-ia adotar o mesmo prazo em favor do indivíduo, “para evitar tardias anulações de atos aprovados pelo Tribunal de Contas na sua missão de juiz da *legalidade* da administração financeira”³⁵⁹.

Victor Nunes defendia não só revisão judiciária de atos administrativos típicos, mas ia mais longe, a ponto de propugnar a de atos políticos de grande amplitude, como anistias. Em *Poderes do Judiciário no Caso do Art. 30 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*, o autor analisou uma anistia concedida novamente em virtude de descontinuidades institucionais, repetindo-se na Constituição de 1946 medida da de 1934. O Governo Provisório de 1930 se empenhara em rever muito do *status quo* da Primeira República, reanalisando atos, afastando agentes de Estado – inclusive ministros do STF –, e estabelecendo, sucessivamente, órgãos especiais de apuração: Tribunal Especial (já com o Decreto nº 19.398/1930, que organizou o regime), Junta de Sanções e Comissão de Correição Administrativa³⁶⁰.

Apurações e revisões como essas, nos níveis nacional e local, podiam dar margem tanto a perseguições a adversários políticos quanto a afastamentos de apaniguados parasitários da máquina pública. Como solução intermediária, a Constituição de 1934 continha disposição referente tanto à aprovação dos atos do Governo Provisório quanto à reincorporação de indivíduos expurgados, sob o critério da “conveniência”:

Art 18 - Ficam aprovados os atos do Governo Provisório, dos interventores federais nos Estados e mais delegados do mesmo Governo, e excluída qualquer apreciação judiciária dos mesmos atos e dos seus efeitos.

³⁵⁸ LASKI, *Liberty in the Modern State*, cit., p.39-51.

³⁵⁹ LEAL, Victor Nunes, *Valor das Decisões do Tribunal de Contas*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.12, p.418-431, abr. 1948., p.431.

³⁶⁰ Themistocles Cavalcanti foi procurador de todos esses diferentes órgãos de “justiça revolucionária”, não tendo sido estes ainda estudados a fundo. KORNIS, Mônica, *Tribunal Especial*, cit.

Parágrafo único - O Presidente da República organizará, oportunamente, uma ou várias Comissões presididas por magistrados federais vitalícios que, apreciando de plano as reclamações dos interessados, emitirão parecer sobre a conveniência do aproveitamento destes nos cargos ou funções públicas que exerciam e de que tenham sido afastados pelo Governo Provisório, os seus Delegados, ou em outros correspondentes, logo que possível, excluído sempre o pagamento de vencimentos atrasados ou de quaisquer indenizações.

O Governo Provisório, assim, garantia um de seus objetivos principais na Constituinte, a aprovação de seus atos. Esta ocorreu em bloco – inclusive com manobras a respeito dos Códigos de Minas e de Águas, que dariam margem a acalorados debates jurídicos³⁶¹ – e com afastamento de análise judicial, confirmando-se vedação que era prevista desde o Decreto nº 19.398/1930.

O Executivo, todavia, nem sempre observou os pareceres das comissões. A Constituinte de 1946, assim, aprovou disposição que tentava recuperar o art. 18, § ún. das Disposições Transitórias da Constituição de 34:

Art 30 - Fica assegurada, aos que se valeram do direito de reclamação instituído pelo parágrafo único do art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição de 16 de julho de 1934, a faculdade de pleitear perante o Poder Judiciário o reconhecimento de seus direitos, salvo quanto aos vencimentos atrasados, relevadas, destarte, quaisquer prescrições, desde que sejam preenchidos os seguintes requisitos:

I - terem obtido, nos respectivos processos, parecer favorável, e definitivo, da Comissão Revisora, a que se refere o Decreto nº 254, de 1º de agosto de 1935;

II - não ter o Poder Executivo providenciado na conformidade do parecer da Comissão Revisora, a fim de reparar os direitos dos reclamantes.

Tratava-se de tentativa de deslinde de anistia declarada havia mais de uma década. Comentando julgado do TFR que declarara que bastaria, dentre outros requisitos, o parecer favorável da Comissão Revisora da Segunda República para a reincorporação ao serviço público, Leal passou a defender o entendimento da minoria, mais restritivo.

O Ministro Artur Marinho, que fora voto vencido, entendera que o Judiciário poderia ainda examinar concretamente a situação do pleiteante, não bastando o parecer favorável da Comissão. A seu ver, a Constituição de 1946 garantia apenas o direito de *reclamar* a reintegração, não concedendo a possibilidade de pedir homologação do decidido na Comissão de Sindicância. Victor Nunes seguiu a mesma trilha, arguindo que o Judiciário deveria examinar o mérito do parecer da Comissão, pois como esta atuara sob o critério da conveniência, poderia ter opinado pela

³⁶¹ Sobre o tema, cf., entre outros, BERCOVICI, *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*, cit.; SEELAENDER, *Zwischen Gesetzeskraft und Verfassungswidrigkeit*, cit.

reincorporação mesmo de quem fora expulso por fundadas razões em relação à qualidade do serviço público.

O texto de 1946, de acordo com o jurista mineiro, ao fazer alusão a reconhecimento de “direitos”, limitava a reincorporação ao serviço público àqueles que haviam obtido parecer favorável por terem sofrido desligamento ilegal (ou seja, com ofensa a *direitos*). Se o desligamento ocorrera de forma legal, i. e., com base em “fato imputável ao servidor”, não cabia falar em violação de direitos (ainda que não se pudesse recusar ao servidor a faculdade, em juízo, “de rever as provas então produzidas para formar a sua própria convicção”).

Segundo Leal, a Constituição de 1946 exigia, para ingresso no Judiciário, o parecer favorável da Comissão como “triagem preliminar”, para não “afogar o judiciário com uma considerável massa de pedidos improcedentes”. O jurista lamentava, contudo, que o texto constitucional não tivesse “a precisão desejada”, vendo nisso a causa das divergências judiciais então verificadas³⁶².

A criativa interpretação de Leal – com base no voto de Artur Marinho – era uma defesa dos poderes judiciais de revisão, com propósito muito claro. Em jogo estava a qualidade da máquina pública brasileira, em todos os níveis federativos, tentando o jurista mineiro impedir ou minorar o retorno em massa das ineficientes clientelas dos oligarcas estaduais da Primeira República, expurgadas com fundadas razões pelo Governo Provisório – ao mesmo tempo em que abria margem para a reincorporação dos servidores afastados que não houvessem violado os seus deveres funcionais. A sombra da Primeira República se assomava. Embora fosse uma versão atenuada do fenômeno dada a relativização da Constituição de 1946, a questão expunha os curiosos aspectos que não raro cercam as determinações de afastamento de análise judicial³⁶³.

Notável em Leal, também, era o manejo dos conceitos de “legalidade” e “direitos”: a rigor, todos os atos do Governo Provisório eram legais, em virtude do regime de plenos poderes de então³⁶⁴ (ou seja, mesmo antes sua aceitação constitucional em 1934). Para criar distinção apta a fundamentar suas conclusões finais, Leal ligeiramente se afastou, porém, do conceito formal de legalidade, considerando juridicamente correto apenas o desligamento ocorrido por “fato imputável ao servidor”, i. e., com base em alguma violação de dever.

Em conclusão, vemos, na análise judicial de atos do Executivo em Victor Nunes, considerável variação de posições, com o autor, em abstrato, defendendo certa deferência às deliberações executivas, mas procurando enfatizar a possibilidade de recurso ao Judiciário. Em casos concretos,

³⁶² LEAL, Victor Nunes, *Poderes do Judiciário no Caso do Art. 30 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.13, p.218-228, jul. 1948, p.221-8.

³⁶³ Sobre o tema, PAIXÃO, Cristiano; ANDRADE BARBOSA, Leonardo Augusto de, *A memória do direito na ditadura militar: a cláusula de exclusão da apreciação judicial observada como um paradoxo*, Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, v. 1, p. 57-78, 2008.

³⁶⁴ BERCOVICI, *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*, cit, p.97-8, 101-2.

nota-se, não obstante, a tendência do jurista mineiro em limitar em alguma medida a atuação do Executivo e em facultar o acesso, pelo cidadão, às cortes para defesa de seus supostos direitos.

Victor Nunes movia-se sobre gelo fino, não fazendo movimentos bruscos numa direção ou noutra; titubeava, conforme as especificidades dos casos que surgiam. Esse panorama, como já afirmado, refletia as tensões existentes entre a intervenção estatal fomentadora da democracia e a salvaguarda de direitos individuais também inerentes à democracia constitucional. Por um lado, o Executivo devia agir, tão desembaraçadamente quanto possível, aprofundando a democracia através da intervenção estatal, não podendo o Judiciário dificultar-lhe os passos (tal qual teria ocorrido nos Estados Unidos, numa fase inicial). Por outro, a atuação irrestrita dos órgãos administrativos comportava riscos à democracia efetiva.

Para além desse dilema, por assim dizer, “abstrato”, mais próprio das instituições políticas em geral no Ocidente, havia particularidades nacionais que deveriam ser consideradas. Quem administrava, quem julgava? A sombra da Primeira República, com suas dinâmicas políticas como o “coronelismo”, o apadrinhamento político e a troca de favores, mais uma vez se notava. Por um lado, expondo-se em um universo ainda não totalmente depurado da influência das oligarquias estaduais, os atos administrativos federais seriam questionados nas Justiças estaduais em primeiro grau – e, conseqüentemente, lá seria feita a produção probatória, essencial a qualquer processo. A análise em segundo grau pelo Tribunal Federal de Recursos minorava riscos, mas não os eliminava. Dessa forma, fazia sentido, para Victor Nunes, defender alguma deferência aos atos administrativos federais. Por outro lado, ele reconhecia que as garantias à magistratura tinham o potencial de fomentar juízes mais independentes do que os funcionários federais das comissões administrativas – fato que, aliado ao julgamento em recurso ordinário e extraordinário por órgãos federais, tornava o controle judicial compatível com os desideratos republicanizantes de Leal.

Além disso, havia as esferas municipal e estadual. Nelas, o peso da tradição se fazia sentir mais fortemente, de modo que havia considerável tendência de instrumentalização dos Executivos locais por finalidades políticas. Sinal disso era o julgamento comentado em *Poder Discricionário e Ação Arbitrária da Administração*: Leal, na ocasião, defendera, em geral, maior contenção do Judiciário na análise de atos administrativos, não obstante louvando o acerto da decisão judiciária que declarara a invalidade do ato local naquele caso concreto.

Deve-se considerar também que os estados possuíam, à época, consideráveis poderes de atuação – e os órgãos federais não eram tão capilarizados como hoje –, de modo que boa parcela da intervenção estatal poderia ser por eles realizada, embora essa não fosse a principal aposta de Leal. Para chegar-se aos níveis de centralização federativa a que estamos acostumados sob a Constituição de 1988, seria necessária ainda substancial ampliação dos poderes da União, fosse pelos

desenvolvimentos da República entre 1945 e 1964, fosse pelas ações do regime militar, fosse ainda pelo progresso tecnológico havido desde a metade do século.

Havia ampla margem para a atuação dos Executivos locais. Os Judiciários estaduais podiam seguir sofrendo influência das oligarquias e dos governadores, mas seus membros pelo menos estavam encorajados pelas garantias da magistratura, podendo resistir melhor do que os funcionários locais. Por esse aspecto, não faltavam razões para Victor Nunes defender maior amplitude de análise judicial dos atos administrativos.

O posicionamento algo inconstante de Leal a respeito da abrangência da análise judicial dos atos administrativos refletia, pois, as ambiguidades de seu próprio tempo. Tempo de uso da intervenção estatal para modernizar a sociedade e viabilizar a democracia efetiva- mas tempo, também, de transição no arranjo institucional brasileiro, em que tendências para a tecnicização e centralização administrativas ainda conviviam com uma Justiça totalmente estadualizada no primeiro grau, não de todo livre da influência das oligarquias estaduais.

Capítulo 5 – Um interregno? Victor Nunes Leal entre a academia e a política

5.1 Introdução

As fontes sobre Victor Nunes Leal escasseiam relativamente, entre o início da década de 1950 e a luta pela posse de JK. Leal afastou-se do dia a dia da RDA, de sorte que as suas contribuições rarearam; afastou-se, em verdade, das publicações em geral. Presumivelmente passou a dedicar-se mais, no âmbito profissional, à advocacia, além da docência.

O período, contudo, iniciou com marco importante: a sua titularização na cátedra de “Política” da Faculdade Nacional de Filosofia. O concurso ocorreu nos dias cinco e seis de julho de 1950, sendo Leal candidato único. Compuseram a banca Josué de Castro, presidente, Pedro Calmon, Oscar Tenório e Bilac Pinto³⁶⁵. Para os que o conheceram posteriormente, Victor Nunes falava pouco desse período de sua vida, inclusive da Casa Civil – mas gostava de falar do exame para a cátedra³⁶⁶.

Trata-se de um dos momentos mais conhecidos da biografia de Victor Nunes, uma vez que os prefácios à sua obra-prima o exploram³⁶⁷. Neles se ressaltam a ansiedade que o autor teria vivido durante a arguição, bem como o estilo da banca, duro, por vezes ácido, cheio de críticas – mas que não impediria, ao final, a concessão da nota máxima. Terminava- com êxito na arguição e elaborando-se clássico da Ciência Política, da História e do Direito nacionais- essa fase de sua vida.

Leal foi assumindo posições de maior destaque na docência. Em 1952, ministrou a “Aula da Sapiência” no Salão Nobre da Faculdade, bem como representou a Faculdade Nacional de Filosofia na cerimônia de inauguração dos cursos da Universidade do Brasil, ali discursando. Em 1953, numa mudança de papéis, compôs, ao lado de Carlos Delgado de Carvalho, Ermildo Viana, Roberto Acioli e Jaime Coelho, comissão examinadora de concurso. Maria Yedda Leite Linhares, assistente da cátedra de História Moderna e Contemporânea, foi candidata única, defendendo tese do tema “As Relações Anglo-Egípcias e o Sudão”³⁶⁸.

Em 1954, em anúncio típico da imprensa da época, informava-se o teor de uma série de decretos de Getúlio, inclusive um concedendo ao Professor Leal gratificação de seis mil cruzeiros

³⁶⁵ *Correio da Manhã*, 2º Caderno, 05/07/1950, p.7

³⁶⁶ PERTENCE, *Entrevista*, 2023.

³⁶⁷ CARVALHO, *Prefácio à Sétima Edição, cit.*; VENÂNCIO FILHO, Alberto, *Prefácio à Terceira 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.21-35.

³⁶⁸ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 01/03/1952, p.6; *Correio da Manhã*, 3º Caderno, 02/03/1952, p.22; *Correio da Manhã*, 2º Caderno, 27/12/1953, p.3.

anuais. Naquele ano, Victor Nunes foi também paraninfo na formatura da turma de Ciências Sociais, composta à ocasião por um aluno, Marcílio Almeida Costa Lima³⁶⁹.

As publicações acadêmicas do autor escasseavam, o que evidenciava sua absorção por outros afazeres. O primeiro foi um parecer que assinava como “Advogado no Distrito Federal”, interpretando uma lei catarinense (a nº 22/1947) que organizava os municípios do estado. A consulta formulada fora: “Compete ao Estado ou ao Município fixar o ponto de estacionamento dos veículos de aluguel³⁷⁰ dentro do perímetro urbano?”³⁷¹.

Como não encontramos na lei disposição específica a respeito, supomos que a consulta decorresse de algum ato administrativo nela eventualmente baseado. Na análise do caso, Leal lidava também com um dos legados do Estado Novo: um Código Nacional de Trânsito pronunciadamente estadualista no que tangia aos municípios. Procurando regular o assunto nacionalmente, o Decreto-lei nº 2.994/1941 concedia aos estados atribuições relativas ao trânsito municipal, como destacou Victor Nunes ao passar em revista suas disposições.

Leal ressaltou que o Código, “[m]esmo quando se refere especificamente às *autoridades locais*, evita o adjetivo municipal, ou outro equivalente, para permitir o exercício da função, na localidade, por agente estadual”. Pelos termos do diploma, assim, a competência municipal sofreria “a sua demarcação ao critério exclusivo do legislador estadual”. Com a previsão da existência de repartições estaduais fiscalizadoras de tráfego, estaria “sempre viva a sugestão de fazer do tráfego, mesmo urbano, um serviço estadual”. Chegava-se ao ponto, segundo o autor, de permitir-se “ao Estado inclusive *regular a competência* para outorga de concessão de *transportes coletivos municipais!*”³⁷². Essa era, em suma, uma das tantas leis de então ainda “informadas por princípios de um regime político diferente”: nesse caso, “o Estado Novo”³⁷³, como Victor Nunes descrevera em outra ocasião.

Regulando uma importante faceta do dia a dia dos cidadãos, o decreto-lei visava a viabilizar uma atuação estatal de forte caráter técnico, ampliando poderes de autoridades estaduais em detrimento da autonomia local. A intervenção estatal, aqui, aliava-se na prática à visão tradicional do município como criatura estadual, cujos contornos deviam ser estadualmente reguláveis. O diploma fomentava, também, a criação de burocracias estaduais especializadas em assuntos de trânsito, inclusive de tráfego urbano- usando órgãos estaduais para expandir o campo de

³⁶⁹ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 18/02/1954, p.2 e *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 28/12/1954, p.10.

³⁷⁰ Táxis.

³⁷¹ LEAL, Victor Nunes, *Estados e municípios - Competência - Tráfego urbano - Estacionamento de veículos - Código Nacional de Trânsito*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.33, p.474-489, 1953, p.474.

³⁷² LEAL, Victor Nunes, *Estados e municípios - Competência - Tráfego urbano - Estacionamento de veículos - Código Nacional de Trânsito*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.33, p.474-489, 1953, p.474.

³⁷³ LEAL, *Leis Complementares da Constituição*, cit., p.381-2.

ação estatal, ainda que às custas dos poderes municipais. Evidencia-se, assim, mesmo no Estado Novo tão usualmente associado ao enfraquecer dos estados, o reforço destes numa área específica – o regime da modernização nacionalista, centralizadora e “técnica”, podia pontualmente reforçar concepções tradicionais das relações entre municípios e estados.

O texto revela, ainda, a persistência, no pensamento jurídico, de categorias muito anteriores ao Estado Interventor, mas ainda adaptáveis à sua análise. Dentre os vários argumentos que Victor Nunes usou para firmar a competência municipal no trato do tema estava o da “polícia”³⁷⁴. Para tanto, citou Guimarães Menegale, que, com lastro em Pontes de Miranda, relacionava a “polícia municipal” “*ao uso e asseio das vias públicas, à publicidade afixada, ao tráfego de veículos e outras matérias*”³⁷⁵. Ao comparar distintas leis estaduais de organização dos municípios, Leal abordou a catarinense, a qual determinava que seria da competência municipal tudo que dissesse respeito “*ao serviço de polícia municipal*” – o que envolvia os “*serviços domésticos*”.

Leal explicava a orientação estadualista do Código não só lembrando o esvaziar autoritário de velhas instituições no Estado Novo, mas também as formas de intervenção estatal nele praticadas. Sob a Constituição de 1946, que dava aos municípios uma série de competências, as coisas seriam diferentes. Seu texto, no art. 28, tornaria óbvio o caráter meramente exemplificativo do rol de competências municipais que estatuiu, utilizando o termo “especialmente” e lançando mão das expressões “peculiar interesse”, “administração própria” e “serviços públicos locais”. Os municípios teriam, assim, “além de poderes expressos, *poderes implícitos*” – e entre eles estaria o da regulação do trânsito urbano³⁷⁶.

Leal não se furtou a enfrentar e, de certa forma, inverter a argumentação de Francisco Campos, elaborada sob a Constituição de 1891, sobre a fórmula do “peculiar interesse”. Arguia então Campos que, com os novos tempos da intervenção estatal, os interesses municipais passariam mais e mais a reclamar a atuação do estado-membro. Victor Nunes não negou que havia muito de verdade nisso, mas emendou, ato contínuo, que “as condições da vida moderna são menos favoráveis à ampliação das atribuições municipais do que à extensão dos poderes do governo central” – remetendo a seu *Coronelismo, Enxada e Voto*. De qualquer forma, emendou, a

³⁷⁴ Sobre a história desse conceito do Antigo Regime ao liberalismo, cf. SEELAENDER, Ailton Cerqueira-Leite, *A 'Polícia' e as Funções do Estado: notas sobre a 'Polícia' do Antigo Regime*, Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, v. 49, p.73-87, 2010 e a bibliografia lá citada.

³⁷⁵ Guimarães Menegale *apud* LEAL, *Estados e municípios - Competência - Tráfego urbano - Estacionamento de veículos - Código Nacional de Trânsito, cit.*, p.483.

³⁷⁶ LEAL, *Estados e municípios - Competência - Tráfego urbano - Estacionamento de veículos - Código Nacional de Trânsito, cit.*, p.478.

Constituição *não exigiria a exclusividade* do interesse municipal para que se caracterizasse a competência eminentemente local³⁷⁷.

Centralizador e municipalista, Leal não questionava a constitucionalidade do Código Nacional de Trânsito como um todo. Considerava válidas a maior parte das suas disposições, fundadas “nos poderes que tem a União de legislar sobre o tráfego interestadual e sobre direito penal (contravenções) e de estabelecer requisitos de habilitação para o exercício das profissões”. Questionava, no geral, apenas as disposições do decreto-lei que cometiam aos estados competências que, de acordo com a Constituição, seriam municipais.

O trabalho encadeava uma profusão de argumentos jurídicos, de modo que não teremos como abordá-lo aqui na sua integralidade. Cabe destacar, todavia, que se utilizou de diferentes tipos de obra, inclusive sobre a administração municipal nos Estados Unidos, as quais enfatizavam as mudanças no assunto advindas da intervenção estatal.

Sua argumentação jurídica, que já era de alto nível, mostrou-se ainda mais criativa. Se por um lado reconheceu que as administrações municipais nem sempre eram capazes de lidar com os problemas de crescente complexidade da vida moderna, de outro arguiu que bastaria a tais órgãos estaduais de assistência técnica apoiá-las, quando elas o solicitassem. Em outras palavras, utilizava esses órgãos como uma desculpa para ampliar a atuação municipal, em contraposição ao papel original deles, de submeter o poder local- em um campo delimitado- a uma tutela das autoridades estaduais³⁷⁸. Ainda favorecendo os municípios, Leal sugeriu que os estados-membros lhes prestassem auxílio financeiro, quando os quisessem fazer aceitar “*standards* administrativos de sua preferência”³⁷⁹.

Apesar de toda a modernidade do assunto- conectado a avanços tecnológicos que reclamavam uma moderna e eficiente intervenção estatal- a questão enfrentada revelava, porém, notáveis continuidades históricas. Havia a mais evidente, entre o Estado Novo e o novo regime, plasmada no Código Nacional de Trânsito. Mas também havia outras, mais antigas: sobrevivia aqui, por exemplo, a velha concepção do município como criatura estadual, típica do federalismo tradicional importado na Primeira República. Além disso, em conceitos como “polícia”, os fios se estendiam ao Antigo Regime.

³⁷⁷ LEAL, *Estados e municípios - Competência - Tráfego urbano - Estacionamento de veículos - Código Nacional de Trânsito*, cit., p.478.

³⁷⁸ Tal inversão, de acordo com Leal, teria sido viabilizada pela Constituinte de 1946, tendo os constituintes repellido a ideia de 34 de fiscalização da administração municipal. LEAL, *Estados e municípios - Competência - Tráfego urbano - Estacionamento de veículos - Código Nacional de Trânsito*, cit., p.479

³⁷⁹ LEAL, *Estados e municípios - Competência - Tráfego urbano - Estacionamento de veículos - Código Nacional de Trânsito*, cit., p.479.

Victor Nunes fez nesse período outro parecer, bem mais breve, sobre concessão de serviço público, reversão de bens e mandado de segurança³⁸⁰. O pano de fundo era o vencimento da concessão de exploração dos bondes do Rio de Janeiro, iniciada em 1890. A Prefeitura do Distrito Federal, lastreada em pareceres de sua consultoria, passou a exigir a reversão sem indenização de *todos* os bens da concessionária, independentemente de estarem ou não diretamente vinculados à execução do serviço. Ante a recalcitrância da empresa, o ente público passou a lançar mão de meios atípicos, recusando-se a receber o imposto devido pela transferência da propriedade dos bens contestados, bem como a aprovar loteamentos de terrenos das concessionárias, ou ainda a licenciar qualquer obra em imóveis delas³⁸¹.

Victor Nunes foi contratado pelo polo particular para manifestar-se não sobre a reversão dos bens após o término da concessão, mas sim sobre uma questão processual: o cabimento de mandado de segurança para a discussão da questão. Sabóia de Medeiros já fornecera parecer sobre a reversão dos bens para os particulares. Vemos aqui, mais uma vez, uma faceta de Leal quase desconhecida, a do processualista.

Dos termos do parecer podemos extrair que o principal aspecto processual referente à questão seria o próprio cabimento do mandado de segurança: haveria ou não *direito líquido e certo* em questão tão complexa, envolvendo concessão tão antiga, com renovações ao longo de sua vigência?

Apesar de reconhecer não ter sido chamado para manifestar-se a respeito da matéria de fundo, Leal principiou sua exposição sucintamente concordando com a empresa, afirmando que ela teria direito a permanecer com a propriedade de seus bens não vinculados à prestação do serviço público³⁸². Remeteu o tratamento do assunto, no mais, ao parecer de Sabóia de Medeiros. Uma vez assentada essa base, passou a tratar do manejo do mandado de segurança para o combate às ações da Prefeitura do Distrito Federal.

Leal, em suma, desvinculou a complexidade de um direito sob discussão de sua liquidez e de sua certeza. Analisando o caso em comento, afirmou que não haveria fato controvertido, pois os fatos seriam conhecidos. Da mesma forma, as normas aplicáveis, o conjunto de atos administrativos referentes à concessão, seriam conhecidas. Assim, não existiria obstáculo ao uso de mandado de

³⁸⁰ LEAL, Vitor Nunes, *Concessão de serviço público – Propriedade dos bens do concessionário – Reversão – Mandado de segurança – Direito líquido e certo – Desvio de poder*, Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 53, n. 163, p. 110-115, jan./fev. 1956.

³⁸¹ O próprio Leal varia entre descrever os particulares no singular e no plural, de modo que fica incerta a quantidade deles. Reproduzimos neste trabalho o número por ele usado no respectivo trecho.

³⁸² Qual seria o critério para traçar a linha entre o que seria um bem vinculado e que caracterizaria um não vinculado à prestação do serviço, isso não foi abordado no parecer. Ficava pendente, assim, uma curiosa zona cinzenta, com o potencial de tumultuar a discussão a respeito.

segurança para dirimir-se judicialmente a questão – a despeito da complexidade da questão jurídica. Em seu entender,

Diariamente, os tribunais concedem mandado de segurança, resolvendo difíceis questões de direito, porque dificuldade não é antônimo de liquidez e certeza. Dificuldade contrasta é com simplicidade, mas a simplicidade não é requisito estabelecido em lei para concessão de mandado de segurança³⁸³.

Por outro lado, a ação da municipalidade do Distrito Federal, lançando mão de vários meios atípicos para dobrar a vontade dos concessionários, seria caso de desvio de poder. A respeito do reconhecimento dessa figura administrativa, Leal citou Seabra Fagundes e Caio Tácito. Cabível era, em suma, o mandado de segurança para combater a violação do direito das concessionárias.

Caso mais famoso em que Victor Nunes atuou foi o da censura do filme *Rio, 40º*, de Nelson Pereira dos Santos. Conseguimos localizar a decisão do Tribunal de Justiça do DF sobre a competência para o julgamento do mandado de segurança contra o ato do ex-chefe do Departamento Federal de Segurança Pública que proibira a exibição do filme no território nacional. A tese sustentada por Leal era a de que o TJ seria para tanto competente, pois em verdade o que se questionava era o ato do “chefe de Polícia”, sujeito à jurisdição do tribunal local- e não a medida do serviço de censura. Além disso, de qualquer forma, o advogado entendia que a Constituição de 46 havia limitado o “âmbito de Polícia” do DFSP, de sorte que federais seriam apenas “as polícias de Fronteiras, a Marítima e a Aérea”. Após longa deliberação, a Quinta Câmara Cível entendeu que a competência para o julgamento do feito não seria nem do Tribunal de Justiça nem do Tribunal Federal de Recursos, mas sim de uma das Varas da Fazenda Pública do Distrito Federal³⁸⁴.

As fontes demonstram também que Leal passou a ganhar espaços relevantes no debate doutrinário. Um parecer do Consultor-Geral da República – Gonçalves de Oliveira, ex-professor de Victor Nunes- já citava então o antigo aluno. Para salientar que o Chefe do Executivo devia ter suas determinações observadas por todos os órgãos administrativos, invocava-se ali, como argumento de autoridade, *Lei e Regulamento*, obra de Leal.

O texto do Consultor-Geral ganhava utilidade em um caso muito concreto sobre intervenção estatal- indicando a crescente influência de Victor Nunes nesse campo. Em manifestação ao Ministro da Fazenda José Maria Whitaker, os sindicatos dos moageiros do Rio e de São Paulo procuraram contestar possíveis usos da Instrução SUMOC nº 113 – que flexibilizara a importação de maquinário. Contrapunham-se à facilitação da importação de máquinas moageiras,

³⁸³ LEAL, *Concessão de serviço público – Propriedade dos bens do concessionário – Reversão – Mandado de segurança – Direito líquido e certo – Desvio de poder*, cit., p.114.

³⁸⁴ *Correio da Manhã*, 14/12/1955, 1º Caderno, p.5.

arguindo que a capacidade instalada nacional – e mesmo a dos estabelecimentos localizados no Rio e em São Paulo – já era mais do que suficiente para o trigo a que se tinha acesso. Ainda que houvesse estados com escassez de farinha de trigo, não se poderia embaraçar o comércio nacional criando-se na prática fronteiras internas pautadas na produção local, pois isso “[s]eria a mesma coisa que oficializar barreiras alfandegárias entre os Estados; seria o mesmo que fixar uma política fora de lugar, de consumo próprio em cada Estado, como se o Brasil fôsse dividido em compartimentos estanques”³⁸⁵.

Era dentro desse quadro que o parecer de Gonçalves de Oliveira ganhava relevância. O futuro da Instrução nº 113 era debatido a partir da análise dos poderes da Superintendência e da relação destes com os do Presidente da República. Quanto à matéria de fundo, o caso revelava, ainda, disputas sobre fechamento de mercados e acusações de fragmentação do mercado interno nacional (que remetiam, de algum modo, ao “mau exemplo” histórico dos impostos interestaduais e intermunicipais).

Além da atuação advocatícia, nossa pesquisa revelou a inserção de Leal em instituições científicas. O jurista não só tomou parte na fundação do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, como também foi eleito suplente do conselho consultivo da instituição. A assembleia geral desta ocorreu no Itamaraty, ingressando no IBRI nomes de destaque na política e no direito nacionais. Poderíamos citar aqui, entre outros, Themistocles Cavalcanti, Carlos Medeiros Silva e San Tiago Dantas³⁸⁶.

A participação de Leal na instituição evidencia que ele se inseria nas redes de sociabilidade acadêmico-políticas da época. Sua atuação no IBRI pode ter sido, porém, pontual, uma vez que não parecem existir nas fontes posteriores indícios de colaboração ou produção mais concreta. Tenha ou não usado tal espaço só para “fazer social”, o interesse pelo Instituto mostrava um Victor Nunes preocupado em marcar presença. De qualquer modo, seu nome ficou mais ligado ao de outra instituição: o Instituto de Direito Público e Ciência Política.

5.2 O Instituto de Direito Público e Ciência Política, a política nacional e os partidos

5.2.1 O Instituto de Direito Público e Ciência Política

³⁸⁵ *Correio da Manhã*, 18/05/1955, 1º Caderno, p.2.

³⁸⁶ *Correio da Manhã*, 19/02/1954, 1º Caderno, p.11.

O Instituto de Direito Público e Ciência Política surgiu na Fundação Getúlio Vargas com o objetivo de estudar os problemas nacionais pelas lentes da Ciência Política e do Direito.

Seu criador foi Themistocles Cavalcanti, que, entrando em entendimento com Luiz Simões Lopes, presidente da FGV, em 1947 organizou o então chamado “Núcleo de Direito Público”. Seus três membros permanentes eram Cavalcanti, Medeiros Silva e Bilac Pinto, exercendo Themistocles a presidência. O Núcleo realizou diversas atividades, como o lançamento de uma *Bibliografia de Direito Constitucional* – um índice de autores, a maior parte estrangeiros. Também convidou Hans Kelsen para uma conferência na sede da FGV, assistida por Simões Lopes, Themistocles Cavalcanti, Oswaldo Aranha, Levi Carneiro, Hermes Lima, Afonso Arinos, João Mangabeira – e Victor Nunes Leal, dentre outros³⁸⁷.

Em 1952, o Secretário da Associação Internacional de Ciência Política, ligada à Unesco, propôs à FGV a criação de uma Associação Brasileira de Ciência Política. O Núcleo, agora reformulado, converteu-se no Instituto de Direito Público e Ciência Política. Themistocles Cavalcanti, presidente do IDPCP, pôde assim participar da Comissão Executiva da Associação Internacional de Ciência Política³⁸⁸.

De acordo com seus estatutos, o IDPCP tinha por objetivo “realizar estudos e pesquisas sobre Direito Público e Ciência Política, promover o intercâmbio e a colaboração com as Instituições congêneres nacionais e estrangeiras contribuindo, ainda, para aperfeiçoamento e especialização aos estudiosos do direito público e ciência política”. Para tanto, atuaria organizando eventos acadêmicos, publicando trabalhos especializados e realizando “estudos ou pesquisas, tendentes à elaboração de anteprojeto de leis e regulamento”³⁸⁹.

A pena de Themistocles Cavalcanti, por outro lado, era mais direta: em sua concepção, o papel do Instituto seria a conjugação da Ciência Política com o Direito Público, a qual era “indispensável à formação de uma elite intelectual”. À proposta do IDPCP de formação de quadros Themistocles emprestava cores elitizantes, pois entendia serem as elites “responsáveis pela vida das nossas instituições”³⁹⁰. Procurando justificar o espaço da Ciência Política, ressaltava que seus estudos empíricos podiam complementar os do Direito, que no fundo seria “uma ciência moral, uma

³⁸⁷ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, *Bibliografia de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: FGV, 1949 (Elaborada pelo Núcleo de Direito Público com a colaboração da Fundação Getúlio Vargas); GOMES, Zilda Sartorato, *Histórico do Instituto de Direito Público e Ciência Política, desde a sua Fundação como Núcleo de Direito Público*, Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, 20 (n. esp.), p.7-67, out. 1977.

³⁸⁸ GOMES, *Histórico do Instituto de Direito Público e Ciência Política, desde a sua Fundação como Núcleo de Direito Público*, cit.

³⁸⁹ *ESTATUTOS do Instituto de Direito Público e Ciência Política*. In: CAVALCANTI, Themistocles, O Instituto de Direito Público e Ciência Política: Por que e para que foi criado? Revista de Direito Público e de Ciência Política, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.135-140, jan. 1958.

³⁹⁰ CAVALCANTI, *O Instituto de Direito Público e Ciência Política*, cit., p.135, 136.

disciplina de relações humanas, fundadas na ética”. Já a Ciência Política permitiria “soluções mais objetivas e a construção de um sistema político, mais de acordo a realidade”³⁹¹.

O IDPCP inseria-se num movimento mais amplo, de pessoas e grupos preocupados em qualificar recursos humanos e em aprimorar a discussão dos problemas nacionais. Podem-se destacar, como parte desse ambiente, a criação da Revista de Direito Administrativo, no final do Estado Novo, e mesmo as medidas de burocratização e pesquisa relacionadas ao DASP³⁹².

O IDPCP, todavia, possuía características que, se não lhe eram exclusivas, o diferenciavam de parte desse universo efervescente. Era uma instituição em que elites político-jurídicas muito restritas se encontravam e discutiam os problemas nacionais – um microcosmo dentro da esfera de sociabilidade das elites da capital nacional. Procurava-se ali influir nos rumos da política nacional, propondo-se soluções previamente articuladas entre juristas, deputados, senadores e ministros. Essa característica ficava evidente tanto no rol dos participantes de eventos como mesas redondas e cursos quanto nos próprios estatutos da organização, que não por acaso previam como um de seus objetivos, como vimos, realizar “estudos ou pesquisas, tendentes à elaboração de anteprojeto de leis e regulamento”.

Assim, se no IDPCP o que sobressaía era a sua faceta mais moderna, voltada à construção de soluções para problemas nacionais, ainda assim não havia um aspecto mais tradicional. Lembrando em algo as restritas elites da Primeira República que lidavam com os problemas nacionais, o Instituto tinha certo caráter de “clube de cavalheiros” – com todos os recortes sociais que isso implicava.

Victor Nunes se inseria nesse universo. Sob a presidência de Themistocles Cavalcanti, participou do Conselho Diretor do IDPCP, ao lado de Bilac Pinto, Medeiros Silva, Oswaldo Trigueiro, San Tiago Dantas e Hermes Lima. Em 1954, o colegiado foi ampliado, com a inclusão de João Mangabeira, Barbosa Lima Sobrinho e Seabra Fagundes. Vemos, aqui, muitos autores que já eram referências para a produção de Leal, como Cavalcanti, Carlos Medeiros, João Mangabeira e Seabra Fagundes. Bem como, considerando-se também Leal, cinco futuros ministros do STF, a evidenciar o caráter restrito da elite jurídica da época³⁹³.

³⁹¹ CAVALCANTI, *O Instituto de Direito Público e Ciência Política*, cit. p.137, 138.

³⁹² Não se que possa limitar os esforços de construção de estatalidade e de burocracia ao período. Os órgãos de assistência técnica aos municípios, já no Governo Provisório de 1930, também eram empreendimentos nesse sentido.

³⁹³ GOMES, *Histórico do Instituto de Direito Público e Ciência Política, desde a sua Fundação como Núcleo de Direito Público*, cit. ; INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO E CIÊNCIA POLÍTICA. *Estudos sobre a Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954, p.4.

Destaque-se que a publicação do Instituto é imprecisa, por omitir Hermes Lima, o qual contudo consta como membro nas fontes da época. *Correio da Manhã*, 31/05/1952, 1º Caderno, p.7; *Correio da Manhã*, 08/05/1954, 1º Caderno, p.11.

As publicações desse período evidenciam a pluralidade de temas de direito constitucional e administrativo pesquisados pelo IDPCP. Ocupavam-se precipuamente das questões tidas então por mais relevantes: intervenção estatal, delegação legislativa, federalismo, partidos políticos, Legislativo, Executivo. Numerosas obras foram publicadas pelo Instituto, entre trabalhos de seus membros e traduções de clássicos estrangeiros.

Nas fontes da época, encontram-se referências a pesquisas que estariam então sendo conduzidas, mas cuja conclusão escrita não é localizável. Seria isso evidência do caráter dinâmico das atividades da instituição? Difícil responder. O que podemos fazer aqui, nesse assunto, é só mostrar o que levantamos nessas fontes. No *Correio da Manhã* vemos a notícia de que, na primeira reunião do Conselho Diretivo do Instituto, os temas então em estudo estavam sob a direção dos seguintes membros: 1) “Sistemas eleitorais”, Victor Nunes Leal; 2) “contrôle das autarquias”, Themistocles Cavalcanti; 3) “Código de Rádio-difusão”, Bilac Pinto; e 4) “Organização do trabalho Parlamentar”, Oswaldo Trigueiro³⁹⁴.

5.2.2 *O município entre os velhos problemas e os novos desafios da intervenção estatal*

Ainda em 1952 o instituto realizou uma sequência de conferências, publicada dois anos depois sob o título *Estudos sobre a Constituição Brasileira*. O prefácio da obra informava que a instituição promovia “anualmente uma série de conferências, destinadas aos estudiosos”, deixando antever a ambição que informava o IDPCP: “Talvez seja o Instituto, assim, o núcleo inicial de uma escola de estudos políticos e de instituições jurídicas no campo do direito público”³⁹⁵. Contava-se, dessa forma, com contribuições acerca do direito público de Hermes Lima, Themistocles Cavalcanti, Bilac Pinto, Carlos Medeiros Silva, Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro, João Mangabeira, Seabra Fagundes, Barbosa Lima Sobrinho – e Victor Nunes Leal, com a conferência *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*.

Aqui vemos um Victor Nunes, por assim dizer, ao mesmo tempo menos e mais professoral: menos, porque deixava de fazer as frequentes citações a inúmeros autores; mais, porque a dinâmica do texto parecia advir do caráter oral de sua origem e dos anos de experiência como orador-docente. Leal, que já tendia à concisão, abordou os assuntos de forma ainda mais resumida, encadeada e eficiente. Permitiu-se, também, discordar de outros autores de forma direta e incisiva – ao menos para os seus padrões, sempre muito polidos e diplomáticos.

³⁹⁴ *Correio da Manhã*, 29/05/1952, 1º Caderno, p.8.

³⁹⁵ INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO E CIÊNCIA POLÍTICA. *Estudos sobre a Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954, p.7.

Refletindo talvez o didatismo do professor ou o olhar do cientista político, um ou outro exemplo prático da política nacional veio a ganhar atenção. O objetivo da série de conferências contribuía para isso – nas palavras de Leal, não se tratava de “tão-sòmente interpretar textos da Constituição, mas também [de] informar como êsses textos estão sendo aplicados e quais as dúvidas e dificuldades que na prática vêm sugerindo”³⁹⁶.

A conferência ocorreu em 11/09/1952, durante o governo Vargas, profundamente marcado pelas discussões sobre intervenção estatal, papel do Estado e ampliação dos direitos sociais. Governo caracterizado, também, por suas idas e vindas, até a sua instabilidade atingir ápice dramático. Não é possível depreender muito sobre a audiência: apenas sabemos, em virtude de comentários de Leal ao longo da conferência, que Carlos Medeiros Silva e Seabra Fagundes estavam presentes.

Victor Nunes Leal começou a palestra vinculando o desenho da autonomia local na Constituição de 1946 ao êxito da campanha municipalista então havida, dirigida por nomes como Rafael Xavier. O movimento, ao contrário do ocorrido em 1934, conseguira alcançar frutos significativos.

Qual teria sido a causa disso? Leal retomou a explicação que elaborara em *Coronelismo, Enxada e Voto*, segundo a qual o fortalecimento das finanças municipais prosperara como meio de construção do mercado interno – a fim de que se possibilitasse o escoamento da produção nacional. Nem todos os atores políticos de então poderiam ter tido essa concepção, mas essa seria a causa geral na opinião de Victor Nunes. Essa causa, em 1952, parecia-lhe bem mais intuitiva em face da evolução das ideias havidas desde 1948.

Ao longo desses anos, passaram a ser mais frequentes, no discurso político brasileiro, propostas de uma reforma de base, estrutural – o que incluiria a reforma agrária, que passara de assunto “senão proibido, pelo menos socialmente ‘herético’” a “assunto de palestra nos salões mais educados e conservadores”. Na opinião de Leal, esse desenvolvimento confirmaria sua interpretação a respeito do surto do municipalismo³⁹⁷.

O jurista mineiro passou então a discorrer sobre diferentes problemas jurídicos da autonomia municipal, muitos deles já trabalhados em obras anteriores. Voltando a abordar a questão da capacidade processual das câmaras de vereadores para litigarem contra o prefeito, propôs novas explicações para os conflitos subjacentes. Localizou a raiz desses embates na forma de eleição para a câmara, mais aberta a opositores por meio do sistema de representação proporcional. Esse modelo

³⁹⁶ LEAL, Victor Nunes. *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*. In: INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO E CIÊNCIA POLÍTICA. Estudos sobre a Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954, p.129.

³⁹⁷ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.131.

de seleção de edis teria se refletido em “um problema de natureza jurídica antes desconhecido, ou pouco notado, porque nos regimes anteriores dificilmente havia oposição entre a Câmara de Vereadores e o prefeito”³⁹⁸.

Lutando contra a tese- vicejante no Estado Novo, mas com raízes mais antigas- do *caráter administrativo do município*, destacou Leal que o município era “uma entidade medularmente política, necessariamente política”. No Império e na Primeira República já havia sido a “peça-chave das eleições, tanto estaduais como federais”- agora, na década de 1950, seguia sendo “enorme a sua importância nesse setor”. Dentro desse quadro, o alto grau de politicidade do município tornaria inócuas tentativas de revolucionar sua gestão mediante a nomeação do prefeito pelo governador, em busca de uma suposta eficiência administrativa. Seria ingênuo, também, ver na importação de modelos estrangeiros uma panaceia:

O que se viu, no Brasil, é que todos os prefeitos nomeados – salvo exceções raríssimas – se transformaram em agentes eleitorais, instrumentos de política partidária. Se introduzirmos, aqui, o sistema do “gerente”, adotado em algumas comunas norte-americanas, provavelmente, dentro de pouco tempo, estaria o *manager* procedendo como todos os prefeitos, agentes executivos ou presidentes de Câmara, isto é, como todos aqueles que, entre nós, têm exercido o poder executivo municipal^{399, 400}.

Outro problema relacionado à organização local era a imunidade dos vereadores, já proclamada no I Congresso Brasileiro de Municípios e negada pelo STF em julgamento (com voto vencedor de Castro Nunes). De acordo com Leal, “Pelo que se sabe dos hábitos tradicionais da vida política brasileira, a imunidade dos vereadores é garantia fundamental, injustamente retardada”. Aludiu a episódio ocorrido em um município que dizia conhecer bem, no qual um ex-prefeito havia sido “trancafiado no xadrez e quase forçado a tomar purgante, como fizeram, no mesmo momento, com um correligionário, em sua presença” – episódio, esse, que teria terminado sem qualquer punição para os responsáveis. Em um país onde os situacionismos podiam fazer-se truculentos, a garantia da imunidade parlamentar era sobretudo necessária nos municípios- e mais ainda nos do interior, em que o poder não encontrava uma contenção equivalente à proporcionada pela opinião pública das capitais. Victor Nunes aludiu à existência de um projeto a respeito na Câmara dos Deputados, o qual contudo estaria travado⁴⁰¹.

³⁹⁸ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.132.

³⁹⁹ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.133.

⁴⁰⁰ Destaca-se a observação ácida sobre os problemas municipais, bem como a sua origem em causas mais amplas do que a mera organização dos poderes: “Portanto, no que toca à ineficiência, despreparo, desídia, esbanjamento, facciosismo, etc. de muitas das nossas administrações municipais, o problema não é de organização: é problema muito mais profundo, que está ligado visceralmente às condições da nossa vida política e às características da nossa estrutura social”. LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.133.

⁴⁰¹ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.134.

O jurista mineiro destacou o caráter peculiar do federalismo brasileiro, que discriminava competências entre União, estados e municípios, contestando veementemente a ideia de que o estado-membro teria “caráter unitário”. Discordava, aqui, mais uma vez de Castro Nunes, “que nunca morreu de amores pela autonomia municipal” e no fundo via na repartição constitucional de competências “uma anomalia, uma deturpação do regime federativo”. Divergindo do ministro do STF, diante do argumento de que os municípios não teriam poder de auto-organização afirmava: “Não importa!” Afinal, não haveria um “modelo único, definitivo, para a federação”. O decisivo seria a repartição constitucional de competências adotada- que o legislador ordinário não poderia alterar⁴⁰².

Além de questões anteriormente abordadas- como esta ou a da vigilância das finanças municipais pelos estados⁴⁰³ - Victor Nunes tocou em pontos novos.

Tratou, por exemplo, do regime de incompatibilidades entre funções eletivas municipais e outras funções públicas, destacando na exposição que as soluções dadas pelo governo e aceitas em algumas decisões judiciais haviam sido as recomendadas por Medeiros Silva quando consultor jurídico do DASP. Resumidamente, quem não tivesse estabilidade deveria ser afastado da função ou cargo. Quem a detivesse, se eleito prefeito, ficaria licenciado e sem vencimentos durante o exercício do mandato. Ou, se eleito vereador, perderia a remuneração durante o período das sessões legislativas – que então abrangiam, normalmente, poucos dias – e deveria reassumir o cargo ou função durante o recesso da câmara municipal⁴⁰⁴.

Victor Nunes destacou que a construção de Medeiros era “rigorosamente legal”, pois “Aplicou-se um princípio do Estatuto dos Funcionários Cíveis da União, na ausência de texto de lei” a respeito. Mas também, literalmente em parênteses, acrescentou que isso prevalecia “(ressalvadas as disposições em contrário, dos Estados e municípios, relativamente aos respectivos servidores)”. Já em termos *de lege ferenda*, ecoando suas visões gerais a respeito da importância da democracia, do regime representativo e do sistema proporcional, Leal cria que a lei deveria permitir prazo maior de afastamento, sob pena de prejudicar-se o trabalho dos vereadores. Isso porque “Êles não esgotam a sua tarefa comparecendo às sessões e votando projetos e pareceres: têm de estudar as medidas que

⁴⁰² LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.136.

⁴⁰³ Destaque-se a transição entre os termos *financeiro* e *tributário* típica da época: “O conjunto dessas atribuições do Estado – fiscalizar a gestão financeira dos municípios, intervir nêles em caso de insolvência e legislar sobre direito financeiro para suprir a legislação federal – mostra que mesmo a competência tributária municipal é passível de algum cerceamento, por parte das constituições e leis estaduais”. LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.139.

⁴⁰⁴ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.135.

desejam propor e as propostas por outrem, e precisam de tempo para o exercício das atividades partidárias correlatas com o desempenho do mandato”⁴⁰⁵.

Leal revelou, por outro lado, limites à sua defesa do poder local. Entendia ser inconveniente a implantação de técnicas de democracia direta, como o referendo e a iniciativa popular. Considerando a pobreza da população em geral, o custo crescente das eleições e o fato de que as eleições no interior já assumiam muitas vezes o caráter de “verdadeiras batalhas”, desaconselhava uma multiplicação das votações populares. Temia a “influência corruptora do governo e do dinheiro no processo eleitoral”, de forma que “provavelmente os resultados para o futuro da democracia, no Brasil, seriam verdadeiramente lamentáveis”⁴⁰⁶.

Com todas as suas inclinações municipalistas, Victor Nunes sustentou haver casos em que a intervenção estadual em município seria obrigatória, a despeito do texto constitucional indicar forma aparentemente facultativa:

O dispositivo referente à intervenção não tem forma imperativa. Tem redação permissiva: o Estado *pode* intervir nos casos indicados. É evidente, contudo, que, se um município fica insolvente e não está em condições de prover às necessidades públicas locais, é inadmissível que a sua população fique ao abandono. Ao poder de intervenção do Estado corresponde, inevitavelmente, o dever de intervir⁴⁰⁷.

Esse é um dos trechos mais significativos de toda a obra de Victor Nunes Leal. Mesmo esse jurista profundamente avesso a iniciativas estaduais e delas desconfiado, ao ter de escolher entre a autonomia municipal e a atuação estatal para dar qualidade de vida à população, optava por esta atuação. O que não poderia ocorrer, de modo algum, era o abandono dos indivíduos à sua própria sorte. Isso revela que *a verdadeira preocupação de Victor Nunes, profundamente humanista, era a melhora das condições de vida das pessoas. Tudo o mais – mesmo a tão cara autonomia local – era instrumento para esse fim.*

O trecho revela também que Victor Nunes no fundo enxergava o município não como realidade política contida em si mesma e centrada nos jogos locais de poder, mas em função de seus habitantes e da intervenção estatal: “se um município fica insolvente e não está em condições de prover às necessidades públicas locais, é inadmissível que a sua população fique ao abandono”.

⁴⁰⁵ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição, cit.*, p.135.

⁴⁰⁶ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição, cit.*, p.135.

⁴⁰⁷ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição, cit.*, p.139.

Num sentido não muito diferente daquele adotado pela Comissão do Itamaraty vinte anos antes, escolhia definir o município como polo de serviços públicos⁴⁰⁸.

Em *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, a intervenção estatal era o grande ponto de destaque. Não só por revelar a escala de prioridades de Victor Nunes em relação a seus ideais, mas também por mostrar como ele reconhecia a necessidade de modernizar o federalismo brasileiro à vista das transformações sociais.

Mais do que as discussões tradicionais sobre a autonomia política do município, interessam-nos nessa obra as considerações de Leal sobre o entrelaçamento dos problemas da autonomia local com os atinentes à viabilização da intervenção estatal. Vejamos, por exemplo, como tratou da expressão “peculiar interesse” do município, a qual era de grande relevância para a caracterização de sua autonomia nos termos da Constituição de 1946.

Victor Nunes destacou que essa era “a menos definida” das competências, mesmo que já constasse da Constituição de 1891, “fundada na qual a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu aos Estados poderes praticamente discricionários para demarcar, como entendessem, o âmbito da autonomia municipal”⁴⁰⁹. A intervenção estatal, todavia, vinha demandando novas leituras, mais abertas a adaptações da expressão em tela:

O conceito de ‘peculiar interesse’ corresponde, evidentemente, aos serviços que interessam aos habitantes do município, considerados como tais, ou ao território do município. Mas essa noção elementar tem, na prática, muito pouca valia. Modernamente, quase todos os problemas administrativos, quase todos os encargos que se qualificam como serviço público, dificilmente se podem conter no âmbito municipal. Se não são estaduais, nem federais, pelas suas consequências ou pelas causas, serão, ao menos, regionais⁴¹⁰.

Desse reembaralhar de responsabilidades advindo das mudanças dos novos tempos surgia um duplo perigo, na interpretação da cláusula do “peculiar interesse”. Se quem o definisse fosse o estado-membro, ele poderia tanto restringir excessivamente a competência municipal quanto dilatá-la demais, onerando as finanças locais. Surgia, assim, o desafio da definição das atribuições entre os entes. Alguns não criariam dúvidas, como as Forças Armadas enquanto assunto federal.

Mas a organização de força policial armada já oferece dificuldade. Que o Estado possa organizar força desse tipo, ninguém contesta. E o município? Há,

⁴⁰⁸ Uma análise mais detida do tema, que aqui não podemos alongar, encontra-se em HOCHHEIM, *Federalismo, Centralização e Intervenção Estatal*, cit., p.146.

⁴⁰⁹ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.142.

⁴¹⁰ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.142.

pelo menos, um exemplo, que estava em oposição à política do Estado, armou uma guarda civil, que entrou em choque com a polícia e, salvo engano, prendeu o delegado. O conflito só cessou com a intervenção da força militar estadual. E um ilustre desembargador do Tribunal de Aracaju concedeu ao prefeito do município mandado de segurança para conservar sua força local armada.

Houve, provavelmente, exagero nessa decisão. Se a polícia de segurança é matéria de competência concorrente (pois é dever da União, dos Estados e dos Municípios velar pela segurança pública), teríamos de seguir a quarta regra, enunciada no esquema anteriormente explicado. A organização de força armada, no município, deve cingir-se aos critérios da lei estadual, do mesmo modo que a força militar estadual deve subordinar-se ao que dispõe a lei federal⁴¹¹.

Leal, ao discorrer sobre os desafios da modernidade, trazia, sob uma capa de discussão formal, um problema da tradição: os conflitos violentos da política nacional. Conflitos que poderiam ocorrer entre próceres municipais, mas também entre uma poderosa liderança local e o governo do estado, não obstante a assimetria comumente envolvida nessas circunstâncias. Possivelmente, um dos casos mais extremos disso foi o de Horácio de Matos, o qual na década de 1920 dominara amplo território da Chapada Diamantina. Resistira abertamente ao governo estadual, enfrentando sua força bélica e celebrando, no contexto de uma intervenção federal, “tratado de paz” com o presidente Epitácio Pessoa, com concessões substanciais em detrimento do governo estadual⁴¹². Trinta anos depois ainda se encontravam continuidades desse estado de coisas- razão pela qual Victor Nunes, como vimos, procurava fazer conflitos políticos locais desaguarem no Judiciário, não no campo de batalha.

Nos novos tempos, o campo entre as competências estaduais e municipais deveria ser, de alguma forma, claramente redividido. Assim, Leal destacou a resolução do 1º Congresso Brasileiro de Municípios, no qual se pedira a regulamentação da matéria. Mas como fazê-lo, ainda mais considerando-se que, historicamente, a tarefa era realizada pelos poderes estaduais, com ampla liberdade para traçar os limites do poder municipal, com notório prejuízo para este último?

Tratava-se de questão complexa, que envolvia dificuldades institucionais:

Surge, no entanto, um problema sério: qual o poder competente para fazer, em caráter conclusivo, essa regulamentação? Não seria certamente o legislativo estadual. Qualquer regulamentação que fizesse teria de ser, a qualquer momento,

⁴¹¹ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.142-3.

⁴¹² “Pelos condições dos tratados, Epitácio Pessoa criara na Bahia, na realidade, coronéis com estados independentes. Os coronéis foram exonerados de qualquer acusação de malfeitores, eram imunes a processos estaduais, detinham extensos poderes políticos em assuntos de favores políticos estaduais e federais e tinham licença para manobrar eleições. No caso do Coronel Horário de Matos, o governo federal permitiu especificamente que o senhor de Lavras elegeisse (isto é, nomeasse) um deputado e um senador estadual para representar seus interesses pessoais e regionais. Os coronéis podiam manter seus exércitos, estabelecendo-se assim um novo equilíbrio de poder entre a força pública e os jagunços coronelistas do sertão”, em PANG, *Coronelismo e Oligarquias (1889-1934)*, cit.

confrontada com a Constituição, cujos termos equívocos permitiriam ao Judiciário soluções divergentes. Da mesma forma não poderia ser o legislador federal. O impasse, dentro da nossa estrutura político-jurídica, não tem qualquer solução de sentido genérico, pois a última palavra pertence ao Judiciário, que julga caso por caso⁴¹³.

Seria preciso, assim, “descobrir técnica nova”. Leal buscou um ponto de partida:

Sugeriríamos, por exemplo [...], que, mediante reforma constitucional, fôsse prevista uma legislação estadual definidora das competências municipal e estadual, mas que só entrassem em vigor depois de ratificada por maioria qualificada das Câmaras Municipais (maioria absoluta ou, talvez, de dois terços). Não é novidade essa técnica, porque já usada para emendas constitucionais, como ocorre nos Estados Unidos, onde só passam a vigorar depois de ratificadas pela maioria das assembleias estaduais.

Dêsse modo surgirá um outro tipo de norma, que não seria, pròpriamente, quanto à sua eficácia, nem federal, nem estadual, nem municipal, segundo os nossos conceitos tradicionais. Mas que inconveniente haveria na criação de um tipo de norma, que fôsse obrigatório, ao mesmo tempo, para os Estados e os municípios, desde que pudesse ser periódicamente reformada pelo mesmo processo da sua elaboração?⁴¹⁴

Victor Nunes, para resguardar a autonomia municipal, não hesitou em recorrer, com importantes adaptações, a uma camada das mais antigas do constitucionalismo. Adotou como paradigma o procedimento de reforma da Constituição de 1787, o qual, justamente por sua antiguidade, tendia a ser um dos mais engessados. Dentre as principais do mundo, virtualmente todas as constituições posteriores, sobretudo à medida que sua data de criação se afastava do século XVIII e adentrava a era da intervenção estatal, deixaram de subordinar a aprovação de emendas à aquiescência de assembleias locais. O “veto estadual” – i.e., a possibilidade de estados-membros bloquearem reformas constitucionais excessivamente centralizadoras – passou a limitar-se à necessidade de aprovação de emendas pelo conjunto das bancadas estaduais no Congresso Nacional.

Além disso, contra a tradição do federalismo – tanto nos EUA quanto no Brasil –, Leal propunha soluções que pressupunham a negação do caráter supostamente “unitário” dos estados-membros. Com efeito, reforçava a ideia de estadualismo federativo, ao colocar os municípios na posição dos estados-membros. Victor Nunes, em suma, ao tratar da definição do “peculiar interesse” do município, em muito complexificada na era da intervenção estatal, criativamente virava o

⁴¹³ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.143.

⁴¹⁴ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.143-4.

federalismo americano de ponta-cabeça: adaptava seu procedimento de reforma, concebido para proteger os poderes estaduais, para na prática restringir estes últimos, salvaguardando a autonomia municipal.

Sempre desconfiado de poderes estaduais por força da tradição brasileira, Leal ainda seguia nas ressalvas. Negava o caráter *estadual* das normas criadas por meio do procedimento que sugeria- ou, ao menos, “à sua eficácia” – ainda que, até onde se tenha apurado, ele nunca tenha contestado o caráter federal das emendas à Constituição dos Estados Unidos. Ampliando a contradição, fez a observação não obstante tivesse dito, pouco antes, “legislação estadual definidora das competências municipal e estadual”. Notam-se claras razões históricas para as idas e vindas do jurista: Denominar *estadual* a norma era aproximar-se demasiadamente da ideia tradicional de que estados poderiam regular os poderes eminentemente locais, o que frequentemente levava ao esmagamento da autonomia municipal – razão pela qual Victor Nunes era ambíguo quanto ao termo, procurando fugir dele em alguma medida.

Exemplos da maior complexidade oriunda da necessidade de intervenção estatal no campo das competências municipais eram as questões que envolviam o provisionamento de serviços públicos de âmbito regional. Em relação a eles, Leal propunha a criação de consórcios municipais – com competências traçadas de forma genérica, mas bem ligadas aos *serviços especiais* que teriam justificado sua criação. Isso geraria, por sua vez, toda uma nova camada de problemas federativos, dada a interpenetração de competências e, sobretudo, a necessidade de tais entidades terem um *poder normativo* que viabilizasse o exercício de suas funções. Por um lado, o exercício dessa competência normativa deveria estar subordinado às leis federais, estaduais e municipais, “pois a Constituição não conhece outro tipo de norma legal”. Por outro, isso traria grandes desafios à própria viabilidade do modelo que a realidade reclamava:

Podem, porém, certas atividades do consórcio regional ficar subordinadas às leis municipais? Evidentemente não. Em tal caso, o consórcio seria completamente inócuo. As normas que expedisse só teriam eficácia prática se, em certa medida, pudessem sobrepor-se às leis municipais. Seria preciso descobrir uma nova técnica jurídica, que permitisse êsse fenômeno, que ainda é desconhecido no direito público do Brasil.

O simples convênio não poderia, de modo algum, obrigar a que os municípios legislassem num ou noutro sentido. Seria preciso, para isso, que tal convênio fôsse permitido pela Constituição e que esta lhe desse categoria superior à das leis municipais, pelo menos durante tempo determinado. Findo êste, a matéria seria objeto de novo exame, no qual se chegasse a uma deliberação por maioria de votos das entidades municipais interessadas no consórcio⁴¹⁵.

⁴¹⁵ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.144.

A intervenção federal, mais uma vez, trazia desafios crescentes ao municipalismo de Leal, dada sua tendência para a centralização do provisionamento de serviços, em virtude de sua complexidade e volume – o que gerava também, em tese, o risco de concentração de poderes por parte de autoridades estaduais em detrimento das municipais. Se em *Coronelismo, Enxada e Voto* Leal abordara a questão apenas afastando essa ideia e transferindo o polo de centralização para a União, em *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição* ele enfrentou a questão corajosa e diretamente, criativamente expondo suas nuances – e sem propriamente conseguir encaminhar, em tudo, soluções municipalistas.

Victor Nunes expunha a vocação centralizadora da intervenção estatal, que transferia competências dos municípios para os estados e deles para a União. Tentava fazê-lo, sobretudo, dentro da moldura jurídica do constitucionalismo moderno, que incluía o controle de constitucionalidade.

A construção de “baixo para cima” da provisão de serviços públicos era, porém, empreendimento muito mais árduo juridicamente – para não dizer economicamente e em termos de pessoal – do que no sentido contrário. O poder normativo que costuma acompanhar esse tipo de intervenção estatal cria um sem número de dificuldades, tanto constitucionais quanto administrativas, que tendem a ser mais facilmente contornadas se se cometem as respectivas atribuições para um ente territorialmente maior – estado-membro, União – capaz de elaborar normas uniformes. Minora-se, assim, o risco de conflitos federativos, pois existe a tendência, mormente em assuntos ligados à intervenção estatal, de regulação do mesmo assunto ao menos parcialmente por um ente territorialmente maior, a fim de que haja certa uniformidade entre concidadãos ou coestaduanos. E, também, elimina-se a necessidade de coordenação entre entes federativos de mesma base territorial, enfrentando-se assim uma camada de complexidade a menos.

Victor Nunes poderia ter adotado- mas não adotou- o modelo corrente na época: a expansão do aparato estadual de provisão de serviços públicos. Na época da conferência de Leal, aliás, um ativo governador mineiro, JK, já seguia a todo vapor tal caminho.

Victor Nunes, marcadamente, terminou sua conferência retomando o tema das reformas de base (sobretudo a agrária), pois elas seriam o fundamental- sem elas toda boa medida referente à organização dos municípios ou às “inovações da técnica legislativa” teria resultados limitados. O jurista contestou fortemente a opinião do Secretário da Agricultura do Estado do Rio de Janeiro- exposta na *Revista Brasileira dos Municípios*- de que o necessário seria não a reforma agrária, mas sim a “organização agrícola”:

Homens com essa visão conservadora não vêem que a estrutura agrária do país está caindo de podre; que há grandes proprietários que não tornam suas terras produtivas e pequenos proprietários incapacitados de cultivarem as suas por falta de financiamento e assistência técnica, arruinando-se quando teimam na aventura; que os produtos agrícolas escasseiam e sobem de preço, forçando-nos a importar gêneros de primeira necessidade, tradicionalmente cultivados no Brasil; que os nossos grandes produtos exportáveis já não fornecem recursos necessários às importações imprescindíveis, como seja máquinas e veículos...⁴¹⁶

As últimas palavras do jurista mineiro foram a reprodução de observações do Bispo de Campanha, publicadas em volume distinto da *Revista Brasileira dos Municípios*:

...os agitadores estão chegando ao campo. Se agirem com inteligência, nem vão ter necessidade de inventar coisa alguma. Bastará que comentem a realidade, que ponham a nu a situação em que vivem ou vegetam os trabalhadores rurais⁴¹⁷.

Nota-se, em *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, um Victor Nunes atento à produção da *Revista Brasileira dos Municípios*, dialogando frequentemente com sua produção. Buscava, assim, ligar o estudo jurídico da municipalidade a pesquisas mais concretas, no melhor estilo do IDPCP e de sua própria obra anterior.

Vemos aqui, porém, um Leal muito mais incisivo. Se a questão da distribuição de terras – e, conseqüentemente, da organização do poder político-econômico na sociedade – se fazia presente timidamente em *Coronelismo, Enxada e Voto*, era abertamente tratada na conferência, nela figurando como ponto de partida e como ponto de chegada. Não houve propriamente mudança nas ideias do pesquisador – em essência, as mesmas de quatro anos atrás –, mas sim na sua forma de exposição – o que de modo algum é irrelevante.

Tal postura, vinda agora de alguém com carreira profissional consolidada, também refletia a situação política do país, crescentemente efervescente- como sinalizavam o governo de então, o de Vargas, e sua própria instabilidade.

5.2.3 Separações de poderes

Foi no contexto dos debates e eventos do IDPCP que Victor Nunes produziu uma de suas obras mais célebres: *A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia*, conhecida por seu

⁴¹⁶ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.145.

⁴¹⁷ LEAL, *Alguns Problemas Municipais em face da Constituição*, cit., p.145.

caráter mais radical dentro da vasta obra do autor. Publicada em 1955 como capítulo de *Cinco Estudos* – coletânea de trabalhos para que contribuíram também Themistocles Cavalcanti e Carlos Medeiros Silva⁴¹⁸ –, trata-se na verdade de palestra pronunciada naquele instituto em 23/08/1954. Data que, como nos alertou Mauricio Mesurini, foi a véspera do suicídio de Getúlio.

Como é notório, o Brasil encontrava-se em franca agitação social e política, com variados setores do Congresso, da imprensa e das Forças Armadas pressionando pela renúncia do Presidente da República. A espiral continha os mais variados elementos, tais como velhas desavenças pessoais, o atentado da Rua Toneleros e o antagonismo à expansão de políticas sociais (como o aumento de 100% do salário-mínimo e a extensão da legislação social aos trabalhadores do campo)⁴¹⁹. A pressão do ambiente político só fazia aumentar por aqueles dias. E foi justo naquele 23 de agosto que coube a Leal participar de ciclo de conferências do IDPCP, ocasião em que proferiu algumas de suas manifestações mais contundentes na carreira.

Sua palestra tinha por objeto a separação de poderes, a fim de contextualizá-la e demonstrar sua relatividade. Principiava enfatizando que as construções políticas tinham natureza instrumental, sendo “superestrutura, que é condicionada pela estrutura econômica e social”. Como tal, sua função seria “precisamente favorecer as potencialidades do meio social correspondente”. Apesar do caráter de certa forma reflexivo da superestrutura (conceito típico da tradição marxista), esta e a infraestrutura teriam relativa autonomia, podendo haver certos descompassos entre elas, que poderiam perdurar certo tempo.

Victor Nunes inspirava-se aqui substancialmente na obra de Laski. Para o palestrante, o descompasso entre infraestrutura e superestrutura não poderia durar indefinidamente. Assim, ou as forças políticas realizariam uma reforma, ou haveria uma ruptura na organização do Estado⁴²⁰. Se as “reivindicações sociais” se realizavam por meio do regime representativo – i.e., com os contestadores do *establishment* chegando ao poder e as implementando como políticas estatais –, ao final, segundo Victor Nunes, “o estado representativo terá reformado a sociedade”. A outra possibilidade era, porém, era que “o sistema capitalista” desfigurasse “o regime representativo” – nesse caso, “a economia terá transformado o estado, a estrutura econômica terá reajustado a estrutura política”⁴²¹.

⁴¹⁸ Utilizaremos como referência neste texto republicação do trabalho em *Três Ensaios de Administração*, obra congregadora de artigos anteriores do autor sobre autonomia municipal, separação de poderes e delegações legislativas.

⁴¹⁹ Essas duas medidas já haviam sido apresentadas pelo Ministro do Trabalho João Goulart quando de sua demissão, ocorrida inclusive por pressão de militares pelo “Memorial dos Coroneis” no caso da primeira. O reajuste seria concedido posteriormente no 1º de maio daquele 1954. NETO, *Getúlio*, v.3, cit., p.273-6, 285.

⁴²⁰ Em nota de rodapé, Victor Nunes cita aforismo importante de Laski: “A alternativa da reforma é sempre a revolução”. LEAL, Victor Nunes, *A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia* In: LEAL, Victor Nunes, *Três Ensaios de Administração*, Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, 1958, p.31-55, p.32.

⁴²¹ LEAL, *A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia*, cit., p.54.

A forma pela qual Victor Nunes inicialmente expôs suas ideias chama a atenção, uma vez que parece contrariar a tendência do teórico mineiro de enxergar flexibilidade nas formas políticas. O binômio “estrutura-superestrutura” não implicava, porém, determinismo rígido. Apoiando-se em Laski, Leal via aqui uma relação recíproca (ainda que o fizesse por meio de raciocínio que, no limite, era algo circular). Se as “reivindicações sociais”⁴²² – que, a rigor, são parte da “estrutura econômica e social”, não da “superestrutura” – fossem atendidas, o Estado teria reformado a sociedade. De forma algo contraditória dentro da tradicional ideia de “estrutura-superestrutura”, mas coerente com sua própria obra e suas visões políticas fomentadoras da intervenção estatal, Leal recorria àqueles clássicos termos da literatura política sem cair em determinismos, empregando-os em apoio à atuação do Estado.

Quanto à separação de poderes, buscou contextualizá-la historicamente, desde sua concepção por Montesquieu, o qual a teria formulando baseando-se num panorama já muito idealizado das práticas da Inglaterra. Por outro lado, a prática do parlamentarismo teria ali esvaziado os principais traços da separação de poderes, de forma que o sistema de governo seria uma forma de permanente ajustamento entre Legislativo, Executivo e eleitorado. Em paralelo, o presidencialismo até poderia apresentar linhas mais claras de distinção entre poderes, mas também as relativizara ao longo do tempo. Apoiando-se mais uma vez em Laski, Leal destacou que a prática política havia criado mecanismos de unidade do poder à margem da Constituição: e.g., os partidos políticos, as comissões das câmaras legislativas, as delegações legislativas e a atribuição de funções normativas e jurisdicionais a órgãos da Administração. A própria personalidade da pessoa à frente da Presidência poderia ser determinante para a obtenção da unidade – ou para sua anulação. As condições históricas haviam mudado muito desde o século XVIII e, como consequência, a separação de poderes haveria restado superada.

Continuando a relativizar a separação de poderes, Victor Nunes destacava que ela era em parte contraditória, pois Montesquieu, ao idealizar os freios e os contrapesos, teria concedido a um Poder atribuições do outro. E, no mesmo sentido, diminuindo ainda mais o peso da separação de poderes, Leal destacava seu caráter meramente instrumental: o objetivo último seria a garantia da liberdade humana.

Uma das grandes tônicas de Leal era a preocupação com um Estado que fugisse à paralisia, agindo energicamente para alterar a realidade. Em sua concepção, a separação de poderes seria um mecanismo criado pela burguesia ascendente após as revoluções do XVIII, sobretudo a francesa, para frear a ação estatal, a fim de impedir que os assalariados, classe então nascente, tomasse o poder e o dirigisse contra ela: “Aí está, portanto, explicado o verdadeiro sentido sociológico da

⁴²² LEAL, *A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia*, cit., p.54.

divisão de poderes. Era um sistema concebido menos para impedir as usurpações do Executivo do que para obstar as reivindicações das massas populares (ainda em embrião, mas já carregadas de ameaça)”⁴²³.

Mas os tempos mudaram. A própria burguesia, ademais, seria dividida, procurando os diferentes setores apoio público. Surgiam novos desafios à coletividade, sobretudo em virtude das mudanças econômicas. As reivindicações populares avolumavam-se. Em suma: “podemos dizer que a teoria da divisão de poderes é uma construção doutrinária superada. Ela já não corresponde, nem atende às necessidades modernas da salvaguarda das liberdades humanas, que foi a sua finalidade histórica, a serviço do progresso da burguesia”. Dessa forma, o Estado deveria ser “ativo, enérgico, eficiente”, quer para atender as novas reivindicações, quer para esmagá-las⁴²⁴.

Com a superação da separação dos poderes, restava em aberto o problema da salvaguarda da liberdade humana – e foi nessa nota que Victor Nunes encerrou sua exposição no auditório do IDPCP

Mas ainda está para ser encontrada uma técnica eficaz de proteção das liberdades humanas, e tudo indica, nos dias de hoje, que há de ser descoberta através da organização do próprio povo, isto é, o povo a descobrir, por si mesmo, com a sua experiência e a ajuda de seus líderes autênticos, a maneira de se organizar para resistir a tôdas as tentativas de usurpação das suas liberdades. É possível, entretanto, que essa organização do povo não seja viável senão depois que, no mundo contemporâneo, certas mudanças sejam feitas no sentido de eliminar os principais motivos de atrito, que presentemente dividem a sociedade em dois grandes campos hostis, tão hostis, que um deseja a liquidação do outro. Se a sociedade moderna não fôr alterada em alguns dos seus traços fundamentais, a ponto de atenuar êsse conflito mortal, talvez seja impossível descobrir-se uma nova técnica de proteção das liberdades humanas, e então só nos estará reservado um período, que ninguém sabe quanto tempo durará, de colapso dos direitos individuais.

Êste é, portanto, o grande desafio que o nosso tempo lança aos homens de estudo e de ação: o desafio à sua capacidade de organizar adequadamente a felicidade humana⁴²⁵.

A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia tem por centro o exercício de pesquisa de história e de história do direito. Não toma conceitos jurídico-políticos como dogmas, mas procura contextualizá-los, refletindo sobre as condições das sociedades em que se originaram.

⁴²³ LEAL, *A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia*, cit., p.49.

⁴²⁴ LEAL, *A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia*, cit., p.54.

⁴²⁵ LEAL, *A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia*, cit., p.55.

E, como lidava com assunto ainda operante – a separação de poderes e não, por exemplo, os ordálios –, procurava perquirir sua pertinência para a sociedade em que vivia, repensando-o.

Vemos um Leal que constantemente relativizava e contextualizava – retirando do pedestal – conceitos dos mais relevantes para os debates jurídico-políticos de então. Procurando demonstrar o caráter contingente e, em sua opinião, superado da separação de poderes, demonstrava que outras soluções faziam-se necessárias nas sociedades contemporâneas. Fomentava, assim, a intervenção estatal e convidava a audiência para refletir a respeito, num contexto de acirradas disputas entre Getúlio e os setores do Congresso e da imprensa mais ligados aos interesses das elites.

A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia tornou-se uma das obras mais famosas de Leal, mas aparentemente mais por enfatizar opiniões do que por inová-las. De fato, os principais pontos da conferência já haviam sido enunciados em trabalhos anteriores. N' *A Divisão dos Poderes no Direito Constitucional Brasileiro* o teórico já havia abordado a superação da sua divisão clássica e a necessidade de atuação una do Estado; em *Delegações Legislativas*, já destacara que a vedação de delegações legislativas provavelmente favoreceria as “fôrças conservadoras, impedindo, no domínio econômico, medidas legislativas rápidas que lhes contrariassem os interesses”⁴²⁶.

Em relação às ideias do próprio Victor Nunes, *A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia*, portanto, destaca-se menos por inovar do que por apresentar uma síntese. A produção de Leal, marcada em geral por sua coerência⁴²⁷, em distintos momentos reproduziu ideias da conferência, bem como, no limite, procurou as fomentar e aplicar. Como condensação de suas ideias, a exposição enunciou o problema central da obra de Victor Nunes Leal, enfrentado ao longo das décadas: como compatibilizar conceitos tradicionais como a separação de poderes com a expansão da democracia de sua época.

O que talvez haja contribuído para o maior reconhecimento da obra pode ter sido sua separação do volume de artigos publicados na *RDA*, revista de público-alvo restrito. O título mais chamativo, com o uso de um termo sociológico potencialmente provocativo (“Burguesia”), pode ter ajudado, também, a difusão da obra na intelectualidade de esquerda. A recepção mais ampla também pode ter decorrido do enfoque mais aberto, combinando Teoria Política e Direito- não obstante os longos recuos históricos, os quais eram, porém, pertinentes, dado o assunto abordado.

O conteúdo da obra, como vemos, era menos novo para o autor do que sua recepção sugere: já se encontrava no quadro geral de suas ideias. Pode-se acrescentar que, em termos de

⁴²⁶ Leal, *Delegações Legislativas*, cit., p.383.

⁴²⁷ Ainda que, seguindo-se as ideias de Quentin Skinner, a pesquisa se abra para – e mesmo, de certa forma, busque – eventuais incoerências do autor, sem sacralizá-lo.

“declaração de princípios políticos”, ela talvez possa ser lida em correlação com uma polêmica posterior, envolvendo Leal a Carlos Lacerda (cf. infra).

O que ocorreu após aquela noite é amplamente conhecido: o suicídio, a comoção popular, a posse de Café Filho – a qual esteve longe de deter a marcha dos acontecimentos, entrando o país numa espiral de agitação política que só se encerraria muito depois, respirando o país estabilidade institucional apenas após a debelação das primeiras revoltas militares no Governo JK. Governo, esse, que, como veremos, teve mesmo sua posse fortemente contestada, tendo Leal feito parte da campanha a favor do cumprimento da Constituição.

Ao longo da década, o IDPCP continuou realizando eventos e pesquisas a respeito do direito público brasileiro, com a participação de Victor Nunes. A fim de manter a continuidade temática, nos permitiremos ligeira ruptura temporal, adentrando o início da Presidência JK.

O primeiro evento foi um conjunto de mesas-redondas a respeito do Poder Legislativo, que aconteceu em quatro datas: 23/08/1955, 09/11/1955, 04/04/1956 e 30/04/1956. Tratou-se de discussões acerca de uma possível reforma constitucional sobre o assunto, sob relatoria de João Mangabeira. O jurista baiano preparou uma proposta de emenda à Constituição a respeito do assunto e submeteu-a ao debate dos demais participantes. Presidiu as diferentes sessões Themistocles Cavalcanti.

Notavam-se, ao longo das reuniões, mudanças de formato. A primeira foi caracterizada por um número maior de participantes, de sorte que o tempo de exposição de cada um era particularmente reduzido. Possivelmente por conta disso, os encontros posteriores tiveram número menor de debatedores, o que permitiu o aprofundamento da troca de ideias. Em meio a alteração, Leal deixou de tomar parte, participando apenas da primeira mesa-redonda, junto a José Augusto, Nereu Ramos, Otto Prazeres, Samuel Duarte, Nestor Duarte, Nestor Massena, Carlos Medeiros, Hermes Lima, Luís Simões Lopes, Barbosa Lima Sobrinho, Orlando de Carvalho e Caio Tácito. Mais uma vez, vemos Victor Nunes junto a autores citados em suas obras, como Medeiros, Orlando de Carvalho e Caio Tácito.

Da segunda mesa, participaram, além do presidente e do relator, Samuel Duarte, Gustavo Capanema, Bilac Pinto, Carlos Medeiros e Caio Tácito. Da terceira, Caio Tácito, Seabra Fagundes, Carlos Medeiros, Hermes Lima, Barbosa Lima Sobrinho, Bilac Pinto e José Augusto. Por fim, da última, Gustavo Capanema, Bilac Pinto, Samuel Duarte, José Augusto, Hermes Lima e Carlos Medeiros.

Os debates reuniam políticos relevantes e integrantes da elite jurídica. O grande intervalo entre o segundo (09/11/1955) e o terceiro encontros (04/04/1956) talvez se explique pelo fato de, no dia seguinte ao segundo, Lott haver sido demitido por Carlos Luz, o que desencadeou toda uma nova crise. Os participantes das mesas-redondas, políticos, parlamentares e juristas pertencentes aos quadros de destaque do aparato estatal subitamente se viram tendo que lidar com questões mais prementes, que podiam afetar a sobrevivência da própria ordem constitucional.

Não abordaremos todos os aspectos dos debates, mas destacaremos aqueles mais diretamente ligados a nosso tema, inclusive os que melhor ajudam a compreender o período.

A exposição de Leal⁴²⁸, breve em virtude das circunstâncias, era condenatória do Senado: entendia-o superado. Arguia que a justificação de sua existência, a garantia da igualdade dos estados, seria algo “falseado pela Constituição da maneira mais completa”. Isso porque, na votação da lei mais importante para os estados – a orçamentária, dado que por meio dela eram distribuídas as verbas federais –, toda a sua atuação poderia ser anulada. A iniciativa era da Câmara dos Deputados, de sorte que, se a Câmara Alta alterasse o projeto, ela teria a última palavra, podendo rejeitar, “sem qualquer outra razão, tôdas as emendas do Senado”.

Além disso, o fato de as duas casas serem formadas segundo princípios distintos – proporcional e majoritário – traria consigo o risco de conflito, o que poderia travar a ação legislativa:

E é crítica corrente, nos dias de hoje, que o Poder Legislativo tem de legislar com certa rapidez, atender aos problemas emergentes com presteza, sob pena de falhar à sua missão e de ensejar soluções não favoráveis ao regime representativo. Essa lentidão, no regime federativo, funcionando com duas Câmaras de orientação divergente, quase oposta, não prestigia o regime representativo. Prestigia, sim, a crítica a êsse regime e, conseqüentemente, as soluções de fôrça que, vez por outra, são propugnadas como as melhores⁴²⁹.

Victor Nunes, assim, concluía pela conveniência do unicameralismo, “para que se possa legislar com mais rapidez”. As funções não legislativas do Senado poderiam ser exercidas pela assembleia na integralidade, ou por fração sua (por exemplo, caso houvesse a renovação parcial bienal e mandatos quatrienais, pela metade de eleição mais recente).

Vemos aqui, mais uma vez, um Victor Nunes preocupado com a paralisia legislativa – e com o risco de golpismo que ela poderia ensejar. Mais importante do que salvaguardar a igualdade

⁴²⁸ MANGABEIRA (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.34-5.

⁴²⁹ MANGABEIRA (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.34-5.

dos estados na federação era prover à rápida legislação exigida pelos tempos modernos e manter a estabilidade da ordem democrática.

As análises das mesas-redondas frequentemente se ocupavam das transformações relacionadas à intervenção estatal. Tópico recorrente foi, mais uma vez, a necessidade da delegação legislativa.

Bilac Pinto declarou-se a seu favor, mas ressaltou que, “no Brasil, há mais necessidade da delegação – se assim se pode dizer – da função jurisdicional do que pròpriamente da legislativa”. Lembrou que em países como os Estados Unidos e a Inglaterra já haviam sido criados “numerosos órgãos administrativos com a finalidade de exercer a função jurisdicional”. Da mesma forma, discutiu-se se seria ou não *delegação de poderes* o plenário da casa legislativa repassar a comissão parlamentar a elaboração e aprovação de projeto de lei. Gustavo Capanema entendia que não, pois se trataria de “apenas um modo técnico de solucionar o problema”. Por outro lado, o ex-ministro advertia: “Acho que êste processo não está de acôrdo com a condição democrática, ao passo que a delegação de poderes é rigorosamente democrática: simplifica, dentro da boa diretriz democrática”⁴³⁰.

Como notamos, o surgimento de novos problemas tensiona conceitos e ideias tradicionais, levando a sua reanálise, atomização e reordenação de diferentes formas, chegando-se, por vezes, a novas ideias e novas conclusões. Conceitos que pareciam estanques passam a ser mais fluidos; fronteiras, mais indefinidas.

A intervenção estatal transformava o trabalho do Legislativo. Confirmando a constatação anterior de Victor Nunes, de que o Congresso lidava sobretudo com questões “internas” ao Estado (notoriamente as financeiras), Capanema resumia: “o orçamento deve constituir o grosso da atividade parlamentar na sessão legislativa”⁴³¹.

Mas os problemas existiam e deveriam ser, de alguma forma, encaminhados. Procurando-se regular minimamente a criação de despesas, sugeriu-se a criação de regra- até hoje existente- que restringia o poder de emenda do Legislativo:

Isso já tinha sido examinado. A Câmara não pode aumentar serviços ou despesas nos projetos enviados pelo Poder Executivo que criem serviços ou despesas. O Presidente Dutra mandou ao Congresso um projeto referente a três médicos. Encaixaram emendas e foram incluídos mais de três mil funcionários⁴³².

⁴³⁰ MANGABEIRA (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.86-8.

⁴³¹ MANGABEIRA (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.59.

⁴³² MANGABEIRA (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.68.

Orçamento e nomeações eram questões recorrentes e de grande relevância na condução do governo – aspectos com que Victor Nunes constantemente lidaria quando chefe da Casa Civil e, em parte, levariam à sua queda.

As discussões faziam remissões à Primeira República – o que não era coincidência. Ocasionalmente os debates adentravam problemas nela já existentes – ou soluções para eles propostas. Assim, as discussões resvalavam de novo na ideia de um Conselho Supremo – sucedâneo do Senado já debatido na Comissão do Itamaraty. Luiz Simões Lopes deplorou que não se pudesse “planejar, principalmente a longo prazo, nem a administração nem mesmo a economia do País em seus vários aspectos”, dada a existência de distintos entes federativos, num amontoar de “três ordens administrativas”⁴³³. Themistocles Cavalcanti, por sua vez, lembrou sua experiência na Comissão do Itamaraty, defendendo agora a reconfiguração do Senado num órgão que controlasse as nomeações presidenciais⁴³⁴ e talvez participasse na criação de regulamentos – remetendo agora ao Conselho de Estado imperial.

A Primeira República frequentemente surgia nas entrelinhas da discussão, na década de 1950. Um dos assuntos em que mais se fazia sentir sua longa sombra era a organização político-partidária, tema que Victor Nunes abordaria, emitindo fortes opiniões.

5.2.4 Os partidos na dinâmica institucional da Terceira República

O novo regime foi marcado por suas três grandes agremiações, PSD, UDN e PTB. Suas disputas polarizavam a política e sobretudo o imaginário a respeito do período. Apesar disso, a questão partidária era muito mais complexa e cheia de nuances, não se podendo falar de blocos coesos – tendo as injunções estaduais ainda enorme peso.

⁴³³ “Temos exemplos vários em que a União, por diversas vezes, tem procurado, através do regime tributário, favorecer êsse ou aquêlê empreendimento, enquanto os Estados e os Municípios justamente se aproveitam – digamos assim – daquela retirada da União naquêlê campo tributário para crivarem aquela atividade de novos impostos. Também pode dar-se o caso inverso: em que interesse à economia regional de um Estado proteger determinada fonte de produção e que a União, indiferente a isso, por falta de sensibilidade, esteja sobrecarregando de impostos essa atividade”. MANGABEIRA (Relator), *Estudos Constitucionais*, cit., p.36-7.

⁴³⁴ “Hoje a intervenção do Estado não se faz sômente no terreno econômico. A competência para nomear, por exemplo, cobre área imensa, abrangendo não apenas os organismos permanentes do Estado mas tôdas as organizações paraestatais, autarquias e de economia mista. Assim o poder do Presidente da República, o poder do Govêrno é enorme e se estende em todo o território nacional; desenvolvendo sua penetração em todos os campos da vida nacional, econômicas e sociais, com grande intensidade e discricionariamente. Não há limite, não há restrição ao poder de escolher e nomear”. MANGABEIRA (Relator), *Estudos Constitucionais*, cit., p.43.

Notam-se, aqui, ecos da divisão de trabalhos no início do IDPCP noticiada pelo *Correio da Manhã*, já mencionada. De acordo com a repartição de assuntos decidida na primeira reunião do Conselho Diretivo do Instituto, Cavalcanti dirigiria estudos sobre “contrôle das autarquias”. *Correio da Manhã*, 29/05/1952, 1º Caderno, p.8.

Os principais estudos a respeito são as obras clássicas de Maria Victoria Benevides e Lucia Hippolito⁴³⁵. Nos interessa, aqui, partir desses estudos e das fontes do período para destacar como o plexo de relações partidárias do Brasil do período bebria, ainda, de práticas políticas mais antigas do que o período 1945-1964, não se limitando as continuidades com a Primeira República a questões pontuais do período.

A origem do sistema partidário de então estava na transição do Estado Novo. O decreto-lei nº 7.586/1945, ao regular as futuras eleições, determinou que os partidos políticos tivessem âmbito nacional. Essa questão, central ao processo de transição, foi debatida pelas elites do regime. Assim, os interventores Amaral Peixoto (RJ), Agamenon Magalhães (PE) e Henrique Dodsworth (DF) posicionaram-se pela formação de partidos nacionais. Já Benedito Valadares (MG) e Fernando Costa (SP), pela criação de partidos regionais – o que, no dizer de Lucia Hippolito, seria uma “tentativa de reedição da hegemonia de que desfrutavam São Paulo (com o PRP) e Minas Gerais (com o PRM) durante a República Velha”⁴³⁶. A experiência da Primeira República, de um jeito ou de outro, seguia de algum modo presente. Isso explica o abandono do sistema de partidos estaduais. Nesse sentido, afirmou Barbosa Lima Sobrinho:

A realidade política do Brasil é o partido estadual, como resultado da adição de grupos municipais, dentro daquela pirâmide, a que se reportava Alberto Torres. Representa, todavia, o partido nacional uma reação contra êsses usos inveterados, um esforço centralizador, que intenta corrigir os vícios de uma exagerada formação e tendência regionalistas⁴³⁷⁻⁴³⁸.

Não obstante, os partidos da Terceira República tinham fortes raízes estaduais, levando a um quadro de marcante ambiguidade, dada a exigência legal de caráter nacional e a consequente existência de uma cúpula nacional⁴³⁹. Tal ambiguidade afetaria até a UDN, o partido por excelência dos antigetulistas⁴⁴⁰. Como as injunções estaduais eram tão relevantes quanto o posicionamento em

⁴³⁵ BENEVIDES, *A UDN e o Udenismo*, cit., p.212, 275; HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.142, 171.

⁴³⁶ HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.141.

⁴³⁷ LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais*, cit., p.4.

⁴³⁸ No mesmo sentido, Maria Victoria Benevides, destacando a síntese de Ianni: “Octávio Ianni, embora prioritariamente voltada para a questão da não-correspondência entre a estrutura partidária e a estrutura de classes em formação, alude à obrigatoriedade dos partidos nacionais, em função da lei: ‘era uma precaução destinada a ‘nacionalizar’ os partidos, para que os governadores ou grupos regionais não continuassem a interferir excessivamente nas orientações do governo central (...) mas a experiência não se revelou satisfatória’ (1965, p.38)”. BENEVIDES, *A UDN e o Udenismo*, cit., p.153-4.

⁴³⁹ “Fala-se em várias UDNs também nesse sentido: o Diretório Nacional que, aparentemente, defende as grandes linhas da política a nível federal – mantendo a unidade do partido – e as UDNs estaduais, quase que inteiramente voltadas para as disputas eleitorais e de poder local”. BENEVIDES, *A UDN e o Udenismo*, cit., p.153.

⁴⁴⁰ BENEVIDES, *A UDN e o Udenismo*, cit., p.223, 239. A autora também lista outras características que criariam a unidade do partido, mas o faz o tendo em vista ao longo de sua existência, não só em 1945.

relação a Getúlio, Gabriel Passos e Ernani Sátiro, com ligações com Estado Novo, terminaram filiando-se à UDN⁴⁴¹.

Como que em um rescaldo da Primeira República, no PSD os diretórios regionais tinham grande poder. Era em torno deles que girava o dia a dia da política partidária- seu controle era tal, que podiam mesmo negar legenda a políticos dissidentes.

Os diretórios do PSD mandavam seus representantes para o colegiado nacional, o qual formalmente estabelecia as linhas reitoras da agremiação. Mas não se pode subestimar a influência das redes oligárquicas interestaduais na formação das diretivas nacionais, sobretudo por meio de encontros informais entre lideranças no Rio de Janeiro⁴⁴². Tais redes afetavam a composição do colegiado nacional – o qual deveria formalmente aprovar certas deliberações –, e tinham uma notória capacidade de bloqueio⁴⁴³. Os debates no âmbito do IDPCP confirmavam, aliás, o poder dos diretórios estaduais nos partidos brasileiros⁴⁴⁴.

Os partidos políticos de então, em muitas oportunidades, pareciam mais uma *coalizão de diretórios regionais sob uma capa nacional* do que agremiações de âmbito brasileiro. Isso teve seus impactos, inclusive em relação ao governo federal e ao aprofundamento da intervenção estatal, os quais tinham que levar em conta, nos cálculos políticos, a miríade de injunções regionais, muitas vezes personalistas. Essa situação, se às vezes permitia cooptar frações da oposição, complexificava também a obtenção de apoio na própria base do governo. Isso tudo levava à necessidade de frequentes negociações – e concessões, inclusive no campo das nomeações.

Em paralelo, havia, tanto no PSD estudado por Hippolito quanto nos demais partidos, a tendência à “oligarquização” das lideranças partidárias⁴⁴⁵. Assim, “Não é de surpreender (...) a permanência de homens como Vitorino Freire, Benedito Valadares, Pedro Ludovico e Amaral Peixoto na chefia de seus diretórios durante toda a existência do PSD”⁴⁴⁶, sendo pequena a

⁴⁴¹ BENEVIDES, *A UDN e o Udenismo*, cit., p.30, 31-2; HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.142; KUBITSCHKEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, cit., p.215.

⁴⁴² Encontros esses tão centrais à vida partidária que havia à época, como realçado por Hippolito, a crença de que “o diretório nacional do PSD só se reunia quando estava tudo resolvido”. HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.49.

⁴⁴³ Lucia Hippolito assim descreve a estrutura do PSD em 1945, que também era aplicável a outros partidos: “consolidase a força do diretório regional, pois é com ele que se formam os diretórios municipais, e é ainda com ele que se constitui o diretório nacional”. HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.142.

⁴⁴⁴ LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais*, cit.. Benevides parece indicar maior centralização relativa na UDN (*A UDN e o Udenismo*, cit., p. 105-6, 174-5, 278), mas, considerando-se a ampla variedade de alianças travadas por seus diretórios regionais, fica em aberto em que medida não se trataria apenas de atos formais, tendo as decisões já sido efetivamente tomadas em outro âmbito. Além disso, a autora baseia sua interpretação também em regra do Diretório Nacional (p.174-5), de sorte que devemos nos lembrar da distância entre ser e dever ser. Em suma, a questão talvez mereça ser revisitada. Considerando-se o caráter conservador e tradicional de grande parte dos integrantes do partido, seria inesperada a constatação de maior centralização e poder da cúpula.

⁴⁴⁵ Cujos quadros, destaque-se, tinham suas origens situacionistas no Estado Novo, mas por vezes raízes na Primeira República.

⁴⁴⁶ HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.158

rotatividade na chefia dos diretórios regionais⁴⁴⁷. As lideranças exerciam, nos termos usados por Hippolito, “poder de veto” em relação à ascensão de novos nomes, sendo casos como o de JK e o de Antônio Balbino episódios raros de renovação da liderança política, contrastantes com o destino usual da “Ala Moça” do partido⁴⁴⁸. A UDN tampouco se destacou muito quanto à renovação de suas lideranças durante a Terceira República. A exceção evidente foi Lacerda, que recorria a um modo diferente de fazer política, menos ligado à tradição.

Não se deve, todavia, conceder peso demais à ideia de “oligarquização” de Lucia Hippolito – não porque o conceito não seja útil, mas pela razão contrária, i. e., por *explicar demais*, ocultando as nuances do tempo. O fenômeno refletia, ademais, a própria tradição política brasileira, sendo mais um eco de outros tempos. Assim, na eleição ao governo de Minas Gerais de 1950, JK concorreu contra o udenista Gabriel Passos, de quem era concunhado. Fernando Correia da Costa e Felinto Müller, primos, concorreram um contra o outro ao governo de Mato Grosso – duas vezes, em 1950 e 1960. Ou, de forma menos antagônica, pode-se destacar a sucessão de comando político entre irmãos, como na Paraíba e em Santa Catarina.⁴⁴⁹

Em virtude de seu modelo pautado na tradição estadualista da política, a vida partidária ao longo da Terceira República foi marcada pelas mais variadas alianças nos estados, bem como por dissidências – não raro pautadas no personalismo. Assim, na disputa pelo poder poderiam surgir arranjos que, se eram inesperados do ponto de vista da arena nacional, justificavam-se no jogo dos poderes locais, ou em antipatias circunstanciais a um candidato oficial do partido.

A UDN podia vir a se aliar com o PTB, ou a dissidência sua, em determinada eleição local, a fim de contrapor-se ao PSD – quer pela usual rivalidade com este, quer pelo fato de o PSD local ser rompido com o nacional ou ser, ali, mais conservador que a própria UDN. A UDN podia, também, coligar-se com a dissidência do PSD contra o candidato oficial deste, como ocorreu na eleição presidencial de 1955, quando JK candidatou-se. Ou, ainda, podia travar luta contra dissidência sua, como em Sergipe a partir de 1960. Similarmente, o PSD estadual poderia aliar-se à UDN e ao PL para contrapor-se a um PTB com grande força local (Rio Grande do Sul)- ou à UDN somente, para fazer frente ao PSP (Piauí).

Poderiam ainda PSD, UDN e PTB se aliarem, como no Paraná em 1947. Na eleição ao governo de Minas Gerais de 1947, o udenista Milton Campos venceu com o apoio de dissidências do PSD. Na crise da Presidência Vargas, o diretório gaúcho do PSD – nos dizeres de Lucia

⁴⁴⁷ cf. relação presente em HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p. 145-6.

⁴⁴⁸ HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.159

⁴⁴⁹ KUBITSCHKEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, cit.; BENEVIDES, *A UDN e o Udenismo*, cit., p. 235-6; HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.149 e 181.

Hippolito, o “mais ‘udenista’ do Brasil” em virtude de “peculiaridades regionais” –, iniciou a dissidência contra Getúlio, apesar de o partido ainda apoiá-lo⁴⁵⁰.

Essa fragmentação partidária, exacerbando o poder de lideranças políticas locais, tinha seu potencial desestabilizador do regime. A política nacional da Terceira República – na qual só terminaram o mandato Dutra e JK – dependia também de como frações (grupos políticos que poderiam criar dissidências) de frações partidárias (diretórios estaduais) posicionavam-se diante do complexo de contingências locais e debates nacionais. Sintomático foi o diagnóstico de Tancredo Neves, destacado por Hippolito, a respeito da Presidência Vargas:

Em alguns estados houve também um problema muito importante: a UDN se aliara ao PTB e tinha nesses estados todas as prerrogativas do partido do governo, e o PSD era tratado como oposição. Então, era muito difícil nesses estados a gente realmente trazer o PSD para um apoio entusiasta ao presidente Vargas⁴⁵¹.

Em muitos sentidos como na Primeira República, a política estadual era central no dia a dia partidário. Podiam surgir resistências de chefes políticos tradicionais, em dado pleito, posicionando-se contra a própria agremiação e acirrando-lhe as disputas intestinas⁴⁵²⁻⁴⁵³. Havia uma *lógica do agir político* marcadamente estadualista, centrada em lideranças partidárias antigas na idade e na forma

⁴⁵⁰ BENEVIDES, *A UDN e o Udenismo*, cit., p.105, 173, 232, 233, 234-5, 236, 238; HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.231, 182-3, 107, 182; KUBITSCHKEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, cit., p.152.

⁴⁵¹ HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.118. A autora destaca também a seguinte declaração de Martins Rodrigues: “O PSD era uma federação; funcionava nacionalmente aceitando as peculiaridades regionais”, adotando-a como título de capítulo de sua obra (“1. ORGANIZAÇÃO – UM PARTIDO FEDERATIVO”). *De Raposas e Reformistas*, cit., p.139, 141.

⁴⁵² “Não se poderia estender, por isso, o sistema uruguaio aos casos correntes no Brasil, quando as dissidências se fazem mais hostis aos próprios partidos que aos adversários da véspera. Em Minas Gerais, a dissidência do P.S.D., em 1947, votou no candidato udenista, assim como as dissidências pessedistas, do Rio Grande do Sul e de Pernambuco, no pleito presidencial de 1955. Na Bahia, as dissidências udenistas preferiam o candidato do P.S.D. ao que se apresentava sob a legenda da própria U.D.N.” LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais*, cit., p.70.

⁴⁵³ “Há que lembrar, também, que muitas vezes a rivalidade dos grupos dentro da UDN, em cada estado, era mais aguda do que a oposição ao partido adversário, o que concorria para reforçar coligações aparentemente espúrias. Os estados onde a UDN estava literalmente dividida eram Bahia, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte”. A autora também destaca a divisão da UDN paranaense “em duas facções: uma de Londrina, constituída por políticos mineiros transferidos para o Paraná e outra em Curitiba, com as famílias tradicionais do estado”. BENEVIDES, *A UDN e o Udenismo*, cit., p.230, 236.

de fazer política⁴⁵⁴. Em suma, seguia verificando-se nessa área, numa intensidade vista em poucas outras do período, *a longa sombra da Primeira República*⁴⁵⁵.

A Primeira República permeava, de um jeito ou de outro, o imaginário dos atores políticos. Frequentemente, fazia-o em meio aos entendimentos e rituais tácitos do campo político. Foi aludindo a ela que JK analisou o quadro do país após o suicídio de Vargas⁴⁵⁶. Ou que Adhemar de Barros disse a Milton Campos que este, anos antes, não quisera “restabelecer a política do ‘café com leite’”. Quanto a Tancredo Neves, defendeu seu apoio à candidatura JK “já no dia do sepultamento de Getúlio” afirmando que “A chapa Juscelino/Jango repetiria a antiga união, de 1930, entre Minas e o Rio Grande”⁴⁵⁷.

Ao longo do tempo, procurou-se alterar em alguma medida esse quadro estadualista, com continuidades da política pré-1930. Após as dissidências à candidatura de JK, o PSD reformou seu estatuto interno e concedeu à cúpula nacional o poder de intervir em diretórios dissidentes – o que

⁴⁵⁴ Benevides destaca que um dos grupos em que a UDN poderia ser dividida eram as famílias derrubadas a partir de 1930, conjugando na categoria tanto governantes da Primeira República quanto políticos que ascenderam a partir de 30. Lista aí as famílias Konder em Santa Catarina, Caiado em Goiás, Correira da Costa em Mato Grosso, Nery no Amazonas. Lista também, do período, os perrepistas mineiros liderados por Arthur Bernardes e os perrepistas paulistas guiados por Júlio Prestes e João Sampaio. Em São Paulo, a UDN agregava “remanescentes do Partido Democrático, do Partido Constitucionalista e da União Democrática Brasileira, de Armando de Salles Oliveira”, bem como dissidência do PRP. A autora lista sob outras categorias outros membros de famílias antigas na política brasileira, como Antônio Carlos de Andrada, Virgílio e Afonso Arinos de Mello Franco, Carlos de Lima Cavalcanti, Raul Fernandes e Prado Kelly.

No mesmo sentido, misturando camadas distintas de forças políticas, mas ainda tendo a Primeira República por pano de fundo: “Apesar de dividida, a UDN tinha força na Bahia, onde disputava o primeiro lugar com o PSD, também dividido. Segundo depoimento de Aliomar Baleeiro, a UDN baiana resultara da fusão de correntes opostas entre si até 1937 e que se aproximaram na luta contra o Estado Novo: os ‘juracistas’, favoráveis à revolução de 30, e os ‘autonomistas’, vinculados a Otávio Mangabeira, político da República Velha. O rompimento das duas alas, em 1950, resultou na fundação do Partido Libertador, com Otávio Mangabeira e Nestor Duarte. E ainda outra cisão, do grupo de Manoel Novais, passa a integrar o PR. O PL e o PR, como de praxe, compunham, no plano nacional, uma aliança parlamentar com a UDN”. BENEVIDES, *A UDN e o Udenismo*, cit., p.29-31, 236, 232.

⁴⁵⁵ É nesse contexto que deve também ser entendida a aliança PSD-UDN na Bahia em 1947, que se deu sob pressão do Presidente Dutra para que se elegeisse Otávio Mangabeira – irmão de João Mangabeira – pela União Democrática Nacional, pois ocorreu “dentro do esquema de acordo interpartidário que se avizinhava no cenário federal e da disputa entre dutristas e getulistas no âmbito do PSD”, cf. HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.177. Ou seja, apesar de ser um caso em que a política nacional ditou a política estadual, e não tanto o contrário, deve-se considerar que se tratava do contexto de criação, para a próxima eleição federal, de uma candidatura de “união nacional” que já retirasse, do povo, a decisão acerca do pleito- manobra ao gosto das elites da Primeira República.

⁴⁵⁶ “Antes, porém, que considerações de natureza pessoal se fizessem sentir, já os motivos geográficos predominavam, apontando a solução que, após um tão longo interregno de hegemonia gaúcha, parecia ser a mais racional. Tratava-se da volta à política do *café com leite*, ou seja, do jogo alternado entre Minas e São Paulo e que havia sido uma característica da vida partidária antes da Revolução de 30”. KUBITSCHKE, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, cit., p.367.

⁴⁵⁷ BENEVIDES, *A UDN e o Udenismo*, cit., p.78, 94 e fontes lá mencionadas.

veio a ocorrer em Pernambuco e Rio Grande do Sul⁴⁵⁸⁻⁴⁵⁹. Ainda assim, ao longo do novo regime, a tônica partidária permaneceu acentuadamente estadual⁴⁶⁰.

Nesse quadro, rupturas e continuidades notáveis verificavam-se na política paulista. Ela ainda tinha grande peso nacional, com figuras como Adhemar de Barros e Jânio Quadros, mas não exatamente como antes: se na Primeira República o posicionamento dos membros do PRP tendia a ser decisivo para o país, agora isso não ocorria no PSD, a despeito da influência de lideranças estaduais como Cirilo Júnior e Ulysses Guimarães⁴⁶¹. As principais questões da tumultuada vida política nacional tendiam a ser encaminhadas pelo PSD, pela UDN e pelo PTB, partidos que não dominavam a vida política paulista. Análise do panorama partidário do período leva à conclusão de que as lideranças do estado, por pertencerem em regra a outras legendas, nem sempre tinham acesso às discussões internas das cúpulas das três grandes agremiações.

A origem dessa ruptura estava, paradoxalmente, na continuidade em outro aspecto: a existência de partidos “paulistas”. A legislação podia exigir partidos de caráter nacional, mas demandava, para isso, apenas a existência em cinco estados. Assim, agremiações supostamente “nacionais” podiam seguir orbitando, na prática, em torno de São Paulo, como mostravam o PSP e o PDC.

Essa situação podia refletir, por um lado, a tradição política paulista. Por outro, o próprio volume de população e de renda no estado mais moderno do país dava às lideranças paulistas uma base suficiente para almejar a conquista do governo central. Adhemar de Barros teve votação expressiva na eleição de 1955, obtendo 2.222.725 votos, 25,77% do total – ante a 2.610.462 (30,27%) de Juarez Távora e 3.077.41 (35,68%) de JK.

Não se está a negar a relevância de São Paulo na política da Terceira República – ela é incontestável. Mas deve-se vê-la com nuances, sobretudo considerando-se o histórico do estado na República e o contraste daí advindo. Sua cúpula política não tinha mais o mesmo espaço de antigamente, uma vez que, em regra, não participava dos três principais partidos nacionais, não obstante relações de aliança. A força econômica e populacional do estado conferia a suas lideranças

⁴⁵⁸ HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.156.

⁴⁵⁹ O que não ocorreu em outro diretório rebelde, o de Santa Catarina, por conta da composição entre Nereu Ramos – de relevante papel na transição para a Presidência JK – e a direção nacional. HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.181.

⁴⁶⁰ HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.156: “De outro lado, o diretório nacional assumia um poder maior, contrabalançando a enorme influência de que dispunham os diretórios regionais. Entretanto, os anos difíceis da primeira metade da década de 1960 mostrariam como foi insuficiente o poder do diretório nacional para conter a rebelião das seções estaduais e a fragmentação interna, que terminou por implodir o PSD”.

⁴⁶¹ A respeito do partido, sintomática a seleção feita por Lucia Hippolito: “‘Havia até uma frase muito citada naquela ocasião, atribuída a Tancredo Neves, que dizia que o PSD de São Paulo era tão importante que cabia todo na sala de visitas do Cirilo Júnior’ (...)”. *De Raposas e Reformistas*, cit., p.180.

um grande potencial eleitoral- mas esse potencial, permitindo-lhes usar partidos sem alta capilarização nacional, ironicamente levava, na prática, à diminuição do peso político do estado.

Ponto de relevo na dinâmica política de então era o que se denominava “fidelidade partidária” – então com um significado distinto do usado hoje, quando discutimos se o mandato acompanha ou não o parlamentar que muda de sigla. À época, o termo era mais difuso. Estava ligado, inclusive, ao fenômeno do cidadão candidato por um partido, mas eleito por outro. O sistema eleitoral ainda era tão personalista que permitia que o eleito por um partido, à hora da diplomação, se declarasse parte da bancada de outro⁴⁶²⁻⁴⁶³.

Outro misto de continuidade e ruptura, variando a situação estadualmente, era o usual acúmulo das funções de governador e de líder estadual da legenda. Prática corrente já na Primeira República, foi um pouco contrabalançada pela vedação à reeleição de governadores na Constituição Federal de 1946. Assim, se os quadros do PSD podiam apresentar relativa estabilidade no comando estadual, falando Hippolito de “oligarquização”, o mesmo não poderia ocorrer no governo do estado-membro, havendo certa disjunção, a qual poderia ser ou não contornada. Se em Minas Gerais Benedito Valadares foi o único líder estadual do período, assim como Pedro Ludovico em Goiás, “no Maranhão a praxe determina que o presidente da seção regional seja o governador do estado”⁴⁶⁴. Não por acaso, Barbosa Lima Sobrinho, ao redigir seu relatório acerca da reforma eleitoral, propôs que se proibissem aos governantes funções de direção partidária⁴⁶⁵.

O dirigente partidário estadual tinha muito poder⁴⁶⁶. Assim, nos termos de Abelardo Jurema, “E como Valadares tinha o diretório, ele mandava na bancada. [...] O diretório estadual é a alma do partido, e os deputados federais não mandavam no partido; quem mandava era o Valadares. Era a ditadura partidária, a ditadura do presidente do partido”. Em alguns sentidos, ao menos em

⁴⁶² HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.63.

⁴⁶³ A falta de “fidelidade partidária” foi expediente personalista que chegou a ser utilizado, inclusive, para o desalojamento lideranças partidárias personalistas rivais. Vitorino Freire, por duas vezes, criou dissidência no Maranhão e candidatou-se por outro partido, vindo enfim, junto aos políticos que elegeu (governador, vice-governador, senadores, deputados federais e estaduais), a retornar ao PSD. Similarmente, na Bahia, após Régis Pacheco negar-lhe legenda, “Concorrendo pela coligação UDN/PTB/PSP, [Antônio] Balbino vence as eleições e assume a presidência do diretório do PSD”. HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.173, 178.

⁴⁶⁴ HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.145-6, 173.

⁴⁶⁵ “E quando êsse chefe acumula a função partidária com o exercício do governo, não há mesmo como resistir, num país em que a base do prestígio eleitoral é a delegacia de polícia. Por isso mesmo acreditamos que uma das reformas convenientes, para a melhoria dos nossos costumes políticos, seria criar incompatibilidade legal entre os postos de chefia de partido, ou de propaganda eleitoral, e o exercício de cargo do Poder Executivo”. LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais*, cit., p.82.

⁴⁶⁶ No âmbito do PSD, em relação a Benedito Valadares, Ernani do Amaral Peixoto, Rui Carneiro e Nereu Ramos, cf. HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.148, 175, 181.

A realidade, naturalmente, é mais nuançada, como autobiografou JK a respeito de suas disputas com Valadares – declarações que são de parte interessada, mas que ganham força em virtude do fato de JK ter dobrado as resistências valadaristas nas vezes em que se lançou candidato, cf. em KUBITSCHKEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, cit. Também destacando o declínio de Valadares, relativizando testemunho anteriormente colhido, HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.160.

relação à bancada do partido eleita no estado, *o dirigente estadual do partido era visto como sucedâneo do governador na Primeira República*.

Esse plexo de tradições e sobreposições, todavia, poderia reclamar reafirmações diante dos novos tempos. Assim, o governador JK, procurou contornar Valadares em 1955 aludindo à tradição mineira, “longamente enraizada, segundo a qual o governador era o líder da política estadual e a ele competia encaminhar as negociações tanto para a sucessão no estado quanto para a sucessão nacional”. Ante essa cisão entre governo e liderança partidária, Kubitschek achou prudente obter da comissão executiva do PSD “autorização ampla, expressa e definitiva, concedendo[...] poderes para tratar, em nome do situacionismo estadual” das sucessões mineira e brasileira. Se por um lado práticas da Primeira República eram mantidas, por outro as novas circunstâncias poderiam recomendar sua convalidação por mecanismos formais partidários-institucionais⁴⁶⁷.

Os modos de fazer política de então ecoavam tanto a Primeira República que Lucia Hippolito, ao falar das lideranças do PSD e suas formas de exercício, não só descreveu características similares àquelas relatadas em *Coronelismo, Enxada e Voto*, como ainda citou a obra expressamente⁴⁶⁸. Além das continuidades históricas, tal fato realça a frequente presença de Leal nos estudos históricos nacionais, indicando seu legado.

Descrita aqui a base da política partidária de então, resta ver como Victor Nunes lidou com ela ao longo de sua carreira. Quer academicamente, quer na prática, na Presidência JK.

5.2.5 O IDPCP e as questões partidárias

O IDPCP, no período ora focado, realizou mesa-redonda sobre as agremiações eleitorais, da qual resultou a obra *Sistema Eleitorais e Partidos Políticos*⁴⁶⁹, organizada por Barbosa Lima Sobrinho. Mas a questão, complexa e central à política nacional, já permeava parte dos debates acerca do Poder Legislativo, coordenados por João Mangabeira – por vezes, ressaltando os desafios dos novos tempos no Brasil.

Assim, à ocasião, João Mangabeira havia demonstrado o notável descompasso entre suas propostas e o que, de acordo com alguns dos outros participantes, seria a realidade política. A principal razão para tanto estava na adoção do sistema proporcional no Brasil, tão caro a Victor Nunes Leal. Questões relacionadas a quórum de votação, dessa forma, terminaram sensivelmente alteradas. Mangabeira, que propunha o de dois terços dos votos presentes para diferentes medidas,

⁴⁶⁷ KUBITSCHKEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, *cit.*, p.421. Deve-se também considerar, naturalmente, os conflitos entre Valadares e JK. Apesar de esse elemento tensionador ter sua evidente relevância política, cabe destacar, aqui, o fato de Juscelino usar a tradição advinda da Primeira República como fundamento para seu pedido.

⁴⁶⁸ HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, *cit.*, p.147.

⁴⁶⁹ LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais*, *cit.*

se “regulava pela Câmara e pelo Senado até 30”, tempo em que “as emendas eram rejeitadas por dois terços, com uma facilidade enorme”. Capanema, que fora líder da maioria durante o último governo Vargas⁴⁷⁰, por outro lado, explicava que as circunstâncias haviam mudado sensivelmente. Na Primeira República, “havia mais coordenação dos trabalhos na Câmara dos Deputados”, havendo no regime de 1946 “maior dispersão [...], em virtude da representação proporcional”, o que foi confirmado por Themistocles Cavalcanti e Samuel Duarte⁴⁷¹.

Não mencionado, mas evidente a todos do período, era que essa “maior coordenação dos trabalhos” advinha do controle das eleições por parte das oligarquias na Primeira República. Como a representação proporcional, defendida por Victor Nunes, favorecia a democratização do país e dava espaço maior a oposições e dissidências, ela também aumentava, é claro, os riscos de uma temida paralisia legislativa. Para diminuir esses riscos inerentes à fragmentação parlamentar, fazia algum sentido reduzir o quórum em certos procedimentos legislativos.

Mangabeira, como medida para fortalecer o caráter nacional dos partidos, também propôs a perda do mandato do parlamentar que abandonasse o partido pelo qual fora eleito. Isso serviria para coibir “essa contradança de mandatos e legendas com que se tem desmoralizado o sistema político brasileiro, que a Constituição estatuiu”. Já na síntese de Nereu Ramos, em relação aos partidos nacionais, “o mal está em que a Constituição não desceu a certos detalhes, como deveria, para evitar que as leis perturbem o pensamento da Constituição. As leis, feitas através da Carta Magna, é que estão impedindo o funcionamento dos partidos nacionais”. O político catarinense sugeriu, então, a expansão do número mínimo de estados em que um partido deveria estar presente, pois “não se compreende partido nacional que represente três ou quatro Estados, apenas”⁴⁷².

A despeito da relevância da questão partidária, os debates em geral desviaram-se para o funcionamento institucional do Legislativo, deixando-se a questão para ser especificamente abordada em outro momento. Pouco tempo depois, eram travados os debates de *Sistema Eleitoral e Partidos Políticos*. O livro é o resultado de mesa-redonda conduzida pelo IDPCP, acrescida de textos de Barbosa Lima Sobrinho, relator do debate. O evento foi presidido por Carlos Medeiros Silva e ocorreu em 31/08/1956, já durante o Governo JK. Participaram Orlando Monteiro de Carvalho – estudioso dos municípios, referência para Leal⁴⁷³ –, Jorge Vinhais, Seabra Fagundes, Victor Nunes, Nereu Ramos, Nestor Massena, José Augusto Bezerra de Medeiros, Nestor Duarte e Samuel Duarte.

⁴⁷⁰ NETO, *Getúlio*, v.3, *cit.*, p.291.

⁴⁷¹ MANGABEIRA (Relator), *Estudos Constitucionais*, *cit.*, p.53-7.

⁴⁷² LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais*, *cit.*, p.24.

⁴⁷³ Anos depois, quando já no Supremo, Victor Nunes e Sepúlveda Pertence se conheceriam por intermédio de Orlando M. de Carvalho. PERTENCE, *Entrevista*, 2023.

O IDPCP, mais uma vez, enfrentava temas relevância política, reunindo diversos nomes de destaque dos meios acadêmico, político e jurídico. As atas publicadas registram a afirmação de Nestor Duarte, de que a manifestação dos presentes “deve fazer parte da lei dos partidos”, ao que Barbosa Lima Sobrinho respondeu que produziria um relatório. Já publicação na mídia da época trazia tons mais fortes, afirmando que “Empenhado em soluções para os problemas políticos da lei vigente, o Instituto prevê uma revisão gradual e criteriosa da Constituição de 1946”. Assim, “Encerrando-se os debates, ficou decidido que a mesa redonda servira como ponto de partida para um projeto de lei orgânica dos partidos políticos, sendo incumbido de sua redação o relator da matéria, sr. Barbosa Lima”. Se as afirmações do jornal são precisas ou não, isso fica em aberto. Da composição e do assunto da mesa redonda, todavia, evidencia-se o intuito dos membros do Instituto de influir nos grandes debates nacionais⁴⁷⁴.

A discussão focou-se nos problemas advindos da tradição política brasileira. Os partidos, apesar de formalmente nacionais, eram fragmentados na prática e viviam, em grande parte, em torno de realidades estaduais. Destacaram-se elementos como o forte personalismo da política partidária estadual e os conflitos daí advindos, procurando-se encontrar alguma forma de garantir a convivência de correntes políticas distintas no interior do mesmo partido. Deu-se relevo também aos efeitos do multipartidarismo e do sistema proporcional sobre a liberdade política das populações do interior⁴⁷⁵.

Outro ponto de debate foi o caráter regional ou nacional das cisões partidárias. Pautadas em contraposições de caráter pessoal de acordo com Nereu Ramos, Nestor Duarte entendia que as divisões partidárias teriam caráter estadual, por conta de dissidências locais – não teria, até então, havido cisão de caráter nacional. Barbosa Lima Sobrinho discordava, mas usava exemplo pautado em dissidências de diretórios regionais⁴⁷⁶, de modo que parecia mais confirmar do que discordar de Duarte. É possível, por outro lado, que no contexto da época esse fosse o caso de cisão nacional concebível: não um recorte vertical das forças partidárias da cúpula nacional para baixo, mas o desembarque de alguns diretórios estaduais – mentalidade que revelaria de forma eloquente o caráter de “coalização de diretórios” das agremiações.

Victor Nunes dissertou sobre diferentes pontos da questão partidária. Principiou abordando suas raízes, entendendo

⁴⁷⁴ LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais*, cit., p.51; *Correio da Manhã*, 01/09/1955, 1º Caderno, p.4.

⁴⁷⁵ Orlando de Carvalho: “Há, pois, no interior, um processo de libertação do eleitorado que se prende diretamente à aplicação do sistema da representação proporcional e ao multipartidarismo, cujas linhas de evolução parecem ser correlatas do processo econômico de industrialização e urbanização do País”. LIMA SOBRINHO, *Estudos Constitucionais: Sistemas eleitorais e partidos políticos*, cit., p.36.

⁴⁷⁶ LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais*, cit., p.17, 15 e 68.

[...] que o problema dos partidos estaduais e dos nacionais resulta mais de uma contingência histórica e social que da vontade do legislador.

O problema nacional surge, naturalmente, quando problemas nacionais, exigindo soluções nacionais, se desenham e se apresentam no plano eleitoral. Na República velha êsses problemas não existiam, porque os problemas nacionais ou eram problemas políticos, que o Presidente comandava, ou eram da órbita do Governo Federal, não interessando, digamos assim, ativamente ao eleitorado. Tôda a vida política girava na órbita estadual exclusivamente, e era polarizada pela ação dos Governadores que comandavam a eleição e, então, através de compromissos da política dos Governadores com o Govêrno Federal, tinham êles as vantagens correspondentes no Govêrno Federal em troca do apoio que davam à política dêste no Parlamento. Assim, na República velha não era possível conceber-se nenhum partido nacional, porque os problemas tinham uma apresentação, um equacionamento de âmbito local⁴⁷⁷.

O jurista mineiro, portanto, procurava situar o problema no que percebia serem suas origens históricas – como fez, por exemplo, em seu estudo acerca do “coronelismo”. Convém destacar, aliás, que os “problemas nacionais” a que aludia eram intimamente ligados à modernização do país e à necessidade de intervenção estatal, com a conseqüente assunção pelo Estado de novos papéis na sociedade.

Em seu entender, os novos tempos fomentariam o surgimento de partidos de real caráter nacional. A atuação anterior da União era estritamente ligada a questões internas da administração federal, sem repercussões mais frequentes sobre a vida da população. O teórico mineiro, por outro lado, não discorreu sobre os partidos nacionais dos tempos do Império, cuja mera existência, ao menos em tese, atrapalharia sua interpretação. Possivelmente assim agiu só para ser breve na exposição, ou por já haver exposto, em *Coronelismo, Enxada e Voto*, que o regime imperial tinha singularidades, não estando o controle da máquina eleitoral nas mãos das elites estaduais⁴⁷⁸.

De acordo com Leal, a nova legislação eleitoral pressupunha, ao exigir dos partidos caráter nacional, a existência de problemas de caráter nacional. Antes dela já haviam existido dois partidos de caráter nacional – o Comunista e o Integralista – e, no entender do jurista, a situação se acelerara:

A impressão que tenho é de que êsses problemas aumentaram hoje de número, de maneira que há uma ambiência muito mais favorável para a organização dos partidos nacionais do que havia àquela época, em 1945.

O P.T.B., por exemplo, já é hoje partido de âmbito nacional. O P.S.P. (...) também é de âmbito nacional. E mesmo os partidos tradicionais – PSD, UDN e PR – que seguem mais ou menos aquelas antigas coordenadas políticas de Govêrno de

⁴⁷⁷ LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais*, cit., p.41.

⁴⁷⁸ LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.233.

oposição [*sic*] típicas da República velha já têm hoje uma ligação nacional muito mais íntima que não seria possível imaginar em 1945⁴⁷⁹.

Victor Nunes dividia as correntes políticas brasileiras em “linhas tradicionais de política estadual” e “linhas mais modernas de política ideológica, de diferenciação ideológica”, sendo estas formadas em torno de problemas e de soluções mais gerais. Aquelas ainda existiam em regiões com “características eleitorais e sociológicas do tipo arcaico”. Diante disso e da contingência da circunscrição eleitoral corresponder ao território de um estado-membro, fazia-se necessário garantir que os partidos tivessem organização interna democrática⁴⁸⁰.

Para garantir a democracia partidária, Leal refutou a proposta de Nereu Ramos de adoção de lista incompleta para a seleção dos candidatos dos partidos. Recorrendo a seus estudos de história do direito, arguiu que o expediente fora tentado nas eleições do Império e da República, sem sucesso. Entusiasta dos pleitos proporcionais, Leal os propôs mais uma vez – agora não para as eleições de deputados, mas para a própria seleção interna dos candidatos dos partidos. Por outro lado, reconhecia os riscos inerentes ao sistema proporcional, tendente à fragmentação política – quer do Legislativo, quer do partido⁴⁸¹.

Face a tal fragmentação, seria necessária a adoção de medidas compensatórias que fortalecessem a unidade partidária. Ainda que reconhecendo desafios, considerou como soluções a adoção do voto de legenda e, para o caso de saída do partido por parte de parlamentar, sua exclusão de grupos partidários no órgão legislativo, de sorte que ficaria isolado e sem poder participar de comissões (perdendo muito de seu prestígio e influência). Nestor Duarte, em aparte, relatou sua situação pessoal após a saída de um partido, resumindo que “O deputado sem legenda é um apátrida dentro da Câmara”⁴⁸². Vemos aqui, mais uma vez, as marcas da intervenção estatal no Legislativo, o qual, para dar conta das novas atribuições públicas, passou a crescentemente se desdobrar em comissões, concedendo-lhes maiores poderes, com repercussões para o prestígio político de seus integrantes⁴⁸³.

Leal externou também preocupações com a influência do poder econômico nas eleições, a qual tendia a ser crescente, conectando-se à “necessidade da expansão do próprio corpo eleitoral”. Corpo, esse, que se expandia porque “A lógica do regime representativo é a extensão do sufrágio.

⁴⁷⁹ LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.42.

⁴⁸⁰ LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.42-3.

⁴⁸¹ LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.43-4.

⁴⁸² LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.44-5.

⁴⁸³ Como declarou Nestor Duarte: “Posso dar o meu exemplo pessoal. Não me filio a nenhuma legenda. Sempre fui eleito por determinada legenda, mas, porque não tenho legenda eu e muitos companheiros ficamos sem oportunidade de atuação, por não pertencermos inclusive a nenhuma Comissão o que, evidentemente, restringe a ação parlamentar”. LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.45.

As massas, cada vez mais politizadas, reivindicam êsse direito, que tem que ser atendido” – nesse sentido seria a própria “evolução histórica”⁴⁸⁴.

Para obviar a influência do poder econômico, o jurista propôs a fiscalização de despesas não obrigatórias pela Justiça Eleitoral e, quanto às obrigatórias, que o “Govêrno” as assumisse, “inclusive o transporte do eleitor, principalmente o rural, a sua alimentação no dia da votação etc”. Victor Nunes queria que uma prática típica do “coronelismo” brasileiro, por ele examinada em sua obra-prima⁴⁸⁵, fosse estatizada, para assim garantir maior lisura às eleições. Do ponto de vista financeiro, a providência era menos impactante do que poderia parecer, uma vez que a prática política já lhe destinava recursos públicos – como *favor da situação* – na época eleitoral⁴⁸⁶. Na proposta de Leal, cabia aqui uma expansão da estatalidade para fomento da democracia.

Assunto em que Leal foi particularmente incisivo foi o voto do analfabeto – o qual constava da pauta do dia, mas ninguém ainda abordara, tendo sido o jurista mineiro quem o trouxe a debate:

O SR. VICTOR NUNES LEAL – Outro problema que me parece muito importante e também de solução difícil em virtude das raízes na estrutura da sociedade brasileira é o da influência do poder econômico. Estamos aí diante de uma contradição imanente do próprio desenvolvimento do regime federativo em países pobres e atrasados como o Brasil. A lógica do regime manda que o voto seja estendido aos analfabetos, com o que estou de acôrdo. Por que negarmos o voto ao analfabeto, como faz a Constituição atualmente? É a maior hipocrisia que se pratica, porque os analfabetos votam em todos os partidos. A realidade nacional é mais poderosa do que a Constituição.

O SR. SEABRA FAGUNDES – O que acontece é que a realidade é fraudada, porque, pela lei, o analfabeto não poderia votar.

O SR. VICTOR NUNES LEAL – A Constituição proíbe que o analfabeto vote; ficamos, então, inventando mil legendas especiais para exigir que o analfabeto saiba ler, saiba marcar o nome do seu candidato, e todos os partidos do interior se beneficiam dêsse voto. E, com a devida venia, quero responder ao Desembargador Seabra Fagundes. Acho justa essa prática, porque o ato de

⁴⁸⁴ LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais*, cit., p.48.

⁴⁸⁵ LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais*, cit., p.48. LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.57: “São, pois, os fazendeiros e chefes locais que custeiam as despesas do alistamento e da eleição. Sem dinheiro e sem interesse direto, o roceiro não faria o menor sacrifício nesse sentido. Documentos, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos e até roupa, calçado, chapéu para o dia da eleição, tudo é pago pelos mentores políticos empenhados na sua qualificação e comparecimento”.

⁴⁸⁶ “Mas, como é notório, são os cofres públicos que costumam socorrer os candidatos e os chefes locais governistas nessa angustiada emergência. Os auxílios são dados, algumas vezes, em dinheiro de contado, ou pelo pagamento direto de serviços e utilidades. Outras vezes, o auxílio é indireto, através de contratos, que deixem boa margem de lucros, ou pela cessão de edificios, transporte, oficinas gráficas, material de propaganda etc. Dos recursos, tradicionalmente ínfimos, de nossas municipalidades, uma boa parte, em época de eleição, destina-se a essa finalidade. Entre os motivos que tornam tão acirradas as eleições municipais no Brasil, este ocupa, conseqüentemente, lugar de destaque. O Estado e, eventualmente, a União e as entidades autárquicas também costumam contribuir com fundos ou serviços, para uso exclusivo – é claro – dos candidatos governistas”. LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.65.

confiança da escolha de seus representantes não é um teste intelectual, um concurso de sabedoria; resulta da experiência da vida.

Não posso compreender como um chefe de família, que tem discernimento para sustentar a sua família, sendo analfabeto, não possa escolher seu vereador, seu deputado e esse direito possa ser deferido a um estudante de 18 anos, filho de pais ricos, que nunca enfrentou os problemas da vida.

O SR. JORGE VINHAIS – Essa proibição é um estímulo para que o analfabeto se alfabetize para exercer o direito do voto.

O SR. VICTOR NUNES LEAL – É um equívoco, porque o analfabeto não o é por gosto e sim pelas contingências da vida.⁴⁸⁷

Em termos de democratização, o assunto era de magnitude maior do que hoje se pensaria. O Censo de 1950 revelava que 50,49% da população brasileira eram analfabetos; o de 1960, 46,74%⁴⁸⁸. Evidencia-se assim faceta importante do constitucionalismo de então – mais precisamente, das decisões políticas que lhe são subjacentes. A Constituição freava a democratização da sociedade, negando a metade da população o direito ao voto – não obstante a prática fosse mais fluante, dadas as fraudes de então. Contra esse quadro, Victor Nunes, que frequentemente destacava o papel reitor do dever-ser, passou a se ater à “lógica do regime”⁴⁸⁹, à “realidade nacional” e à “evolução histórica”, formas de argumentação redutoras do papel da normatividade⁴⁹⁰.

Para defender sua posição, o estudioso apelou tanto a argumentos modernos quanto releu outros tradicionais. Por um lado, arguiu que, “com a influência que o rádio passou a ter na formação da opinião pública, dispensando a leitura, temos condições mais favoráveis para permitir que o analfabeto vote”⁴⁹¹. Por outro, asseverou que

A verdade é que não é de modo algum necessário para o eleitor votar bem, para exercer o seu direito cívico de votar, que ele esteja em condições de conhecer as qualidades pessoais dos candidatos a todos os postos. Desde que ele tenha confiança política num líder local, é justo que acompanhe a orientação desse líder, é um direito que ele tem de seguir essa orientação.

Se fôssemos exigir de cada eleitor a capacidade de discernir todos os problemas, todos os candidatos, não haveria necessidade da existência dos partidos.

⁴⁸⁷ LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.46.

⁴⁸⁸ IBGE, *Brasil – Censo Demográfico*, Série Nacional, Volume I, Rio de Janeiro: IBGE, 1956, p.1; IBGE, *Censo Demográfico de 1960*, Série Nacional, Volume I, Rio de Janeiro: IBGE, p.16.

⁴⁸⁹ Não resulta de todo evidente por que Leal atrelou a questão ao “regime federativo”. É possível que, no calor do momento, ele tenha trocado “republicano” por “federativo”, dada a implementação simultânea de ambos no país.

⁴⁹⁰ Em aparte, Orlando Monteiro de Carvalho acrescentou: “Estou cansado de ver o homem mais rico de determinados municípios que não sabe ler ou escrever, eleger os seus amigos”.

⁴⁹¹ LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.47.

Porque os partidos existem para isso, para coordenar a opinião daqueles que não a podem formar por si mesmos no sentido de soluções mais adequadas⁴⁹².

Victor Nunes ressignificava a prática política brasileira, virando-a de ponta-cabeça, a fim de defender o voto de quem não sabia ler nem escrever. Em vez de sinal de atraso e de risco de manipulação de analfabetos infantilizados, a liderança dos chefes políticos seria, de certa forma, inerente à existência dos partidos, senão estes mesmos seriam desnecessários. Partindo-se dessa visão, ficava difícil negar o voto aos iletrados, pois ou eles sufragariam quem melhor entendessem – prática incensurável na democracia – ou votariam seguindo a direção de algum chefe político local, no qual confiassem.

Em sua argumentação, Leal adentrou aspecto clássico do debate eleitoral, o da representação: quem poderia representar quem? O que habilitaria alguém a tanto? Questionou o pressuposto de que só indivíduos alfabetizados e ilustrados poderiam representar os analfabetos, até porque a pessoa adentrar uma categoria ou outra dizia respeito às oportunidades que cada um tinha em sua vida. Esse pressuposto, a seu ver, “não assenta na realidade”. O jurista mineiro – contra o tradicional bacharelismo brasileiro – chegou a afirmar que um dirigente sindical semi-analfabeto seria melhor representante dos associados de sindicato operário do que ele próprio, um professor universitário – pois, afinal, conhecia melhor os problemas da categoria⁴⁹³.

No geral, foi Victor Nunes quem apresentou, nos debates aqui examinados, as ideias mais ousadas e radicais. Fez isso de forma mais incisiva, deixando a timidez dos primeiros anos. Defendia, de forma geral, posicionamentos mais favoráveis à democratização e à intervenção estatal – bem como, indiretamente, à centralização federativa, pois via esta como um meio para realizar aquelas. À época, mais e mais Leal aproximava-se da política e das principais questões do momento. Notável, e possível ponto de virada em sua vida, foi sua participação na campanha pela posse de JK.

5.3 A campanha pela posse de JK

O período 1945-1964 foi pontuado por ameaças de ruptura constitucional – capitaneadas, em geral, por uma crescentemente frustrada UDN. Entre a crise final do governo democrático de Vargas e a estabilização da Presidência JK em seus primeiros meses, as crises políticas tiveram clara continuidade.

⁴⁹² LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.47.

⁴⁹³ LIMA SOBRINHO (Relator), *Estudos Constitucionais, cit.*, p.47-8.

Getúlio se suicidou após receber pressões de todo lado para renunciar ou se licenciar – bem como ultimato do generalato. O país passou a ser regido por um governo Café Filho que crescentemente se apoiava na UDN, concedendo-lhe maiores poderes. Os quadros desta, procurando manter e consolidar seu poder, passaram a pressionar por uma “candidatura de união nacional”, a fim de garantir um nome do partido, ou um que lhe fosse palatável. Alguns setores das Forças Armadas apoiavam a medida. Essa ideia se chocava de frente com as pretensões do governador JK, o qual alimentara certa proximidade com Getúlio, inclusive apoiando, com as forças mineiras⁴⁹⁴, sua posse na presidência quando ela era algo incerta.

Iniciou-se, então, campanha de pressão para que nem JK nem PSD lançassem candidatura, a fim de sagrar-se, por meio de reuniões de elites nacionais, nome único para o pleito de 1955. Juscelino, de diferentes maneiras, dobrou ou contornou as resistências, até ser lançado oficialmente candidato por seu partido. Para tanto, aliou-se sobretudo ao PTB, mas também a outras agremiações, como o PR de Arthur Bernardes e Arthur Bernardes Filho.

A campanha teve suas intercorrências⁴⁹⁵, dentre as quais se destacou o debate acerca da cédula eleitoral. Cada partido produzia sua própria cédula, a seu modo – uma vez considerando-se a persistência da cultura política típica da Primeira República, pode-se concluir a que dinâmicas políticas esse sistema dava margem, como a entrega de cédulas já prontas – quiçá já preenchidas – aos eleitores pelas lideranças políticas locais. Poucos meses antes do pleito, a UDN passou a urdir campanha pela adoção do que denominava *cédula oficial*, com candidatos listados em ordens aleatórias, produzida pelo Executivo Federal e distribuída nos estados pela Justiça Eleitoral. Conseguia, assim, ampliar a instabilidade política do país e minar as forças eleitorais mobilizáveis pelos chefes eleitorais do PSD, uma vez que se tratava de um dos grandes partidos tradicionais que se apoiava nas formas antigas de eleição⁴⁹⁶, contando com grande número de eleitores semianalfabetos⁴⁹⁷. A UDN, outro grande partido tradicional, também seria atingida pelo expediente, mas em tese isso seria contornável pelo fato de, então, ser o Governo Federal na prática.

⁴⁹⁴ KUBITSCHEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, cit.

⁴⁹⁵ “A UDN, porém, não iria perder aquela oportunidade e deixar que o assunto morresse. Recrudesceram, pois, as intrigas. E quando menos se esperava o horizonte político toldou-se de novo. Era a manobra da reforma eleitoral, da cédula oficial, que logo se desdobrou na revisão do alistamento, numa tentativa de emenda parlamentarista e até mesmo em preocupação de se reformar a Constituição – tudo isso a 60 dias do pleito”. KUBITSCHEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, cit., p.448.

⁴⁹⁶ Hippolito, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.186, ofereceu interpretação diferente: “Na verdade, o objetivo real da UDN era anular a vantagem do PSD sobre os demais partidos, uma vez que ele era o único a contar com diretórios em todos os municípios do país. Como o sistema vigente era o de cédulas individuais dos candidatos, distribuídas pelos partidos, compreende-se a intenção da UDN ao propor a cédula oficial”. Entendemos que o central não era tanto a existência de diretórios do PSD por todo o país, mas a persistência de formas de relação entre lideranças políticas e cidadãos típicas da Primeira República, a conferir grande peso àquelas.

⁴⁹⁷ Em sentido similar, Hippolito, ao afirmar que “A questão da ordem dos nomes não era apenas retórica, mas de grande importância para o PSD, tendo em vista o elevado número de eleitores semianalfabetos do interior”, destacando depoimento de Amaral Peixoto nesse sentido. *De Raposas e Reformistas*, cit., p.186.

Como denunciou JK, se o governo quisesse adiar o pleito, daria ordem à Imprensa Nacional para que não concluísse seus trabalhos a tempo; se quisesse realizá-lo na data prevista, os Correios remetariam as cédulas apenas para os estados cujo eleitorado fosse mais simpático a seu candidato e boicotaria em geral os demais, como Minas Gerais⁴⁹⁸.

A questão passou a ficar mais dramática à medida que a proposta foi ganhando tração no meio político-institucional, recebendo inclusive o apoio do Ministro da Guerra Henrique Teixeira Lott. Após muitas negociações e *démarches*, atingiu-se proposta intermediária apta a ser aprovada pelo Legislativo, não obstante a resistência udenista encabeçada pelo correligionário e Ministro da Justiça Prado Kelly⁴⁹⁹. O novo modelo foi denominado *cédula única*, podendo ser confeccionada – desde que seguido o padrão – indistintamente pela Justiça Eleitoral e pelos partidos, mas com os candidatos listados em ordem fixa.

A instabilidade política, todavia, persistia. Em resposta, foi fundada a Liga de Defesa da Legalidade, articulada sobretudo por Evandro Lins e Silva e Sobral Pinto, visando a garantir a ocorrência do pleito, a isenção das instituições e a posse dos eleitos⁵⁰⁰. Victor Nunes foi um dos membros do Comitê Central e participou de eventos da Liga. Assim, em 06/09/1955, tomou parte em comício⁵⁰¹ em São Paulo, na Consolação, do qual participaram: os presidentes da UNE e da UEE; o ex-comandante da 2ª Região Militar, marechal Edgar de Oliveira; um representante de Franco Montoro, presidente da ALESP; o vice-prefeito de São Paulo, Wladimir de Toledo Piza. Segundo as fontes, os oradores mais aplaudidos teriam sido Evandro Lins e Silva e Victor Nunes Leal, representando a Comissão Central da Liga. Na avaliação do periódico, “Foram discursos comedidos, mas que calaram fundo no espírito de todos, pelo seu conteúdo eminentemente democrático e legalista. São dois homens da geração nova que falaram aos moços e aos operários. Foram, por isso, compreendidos e muito aplaudidos”⁵⁰²⁻⁵⁰³.

⁴⁹⁸ KUBITSCHKEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, *cit.* p.461. A fonte, naturalmente, era não era parte desinteressada ao debate político em questão, mas suas colocações, considerando-se o contexto da época e o casuísmo da proposta, feita às vésperas da eleição, são plausíveis.

⁴⁹⁹ KUBITSCHKEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, *cit.*, p.465. Refletindo o caráter particularmente restrito das elites jurídicas de então, Prado Kelly posteriormente seria – tal qual seu pai Octávio Kelly – Ministro do STF, numa das vagas criadas pelo AI-2.

⁵⁰⁰ LAMARÃO, Sérgio, *Liga da Defesa da Legalidade*, FGV CPDOC, Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/liga-de-defesa-da-legalidade>>

⁵⁰¹ “Vários bairros da capital paulista fizeram-se representar com painéis e dísticos sugestivos. Os que mais chamaram a atenção foram ‘Exigimos Respeito à Constituição’, ‘O Povo Quer Paz e Tranquilidade para Poder Produzir’ e ‘Nada de Golpes, Só os Frustrados Desejam Soluções Extralegis.’” *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 07/09/1955, p.14.

⁵⁰² *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 07/09/1955, p.14.

⁵⁰³ Ainda a respeito da atmosfera instável, o periódico publicou as impressões de Geraldo Renault, Presidente da Câmara de Belo Horizonte, udenista então em conflito com o partido. Entendia que sua agremiação não deveria embarcar em aventuras golpistas, mas sim construir sua base entre os trabalhadores: “Torna-se necessário que o partido desminta a convicção arraigada de que a UDN é muito mais um clube literário que propriamente um partido político”.

Em 23/10/1955, Leal e Sobral Pinto participaram de reunião com estudantes no DCE da Universidade do Brasil para debater o movimento em prol da legalidade. Na ocasião, compareceu inopinadamente Max Costa Santos, professor de Direito Constitucional, o qual procurou debater com Sobral Pinto, defendendo a tese de Carlos Lacerda da suspensão da Constituição⁵⁰⁴. Após certa resistência estudantil, o docente se convenceu da inoportunidade da medida e se retirou.

Nessa atmosfera de profunda vacilação política, realizaram-se a campanha e as eleições, sagrando-se vencedor JK – com 35,68% dos votos válidos. Começava uma nova fase da jornada golpista, dedicada a questionar o resultado da eleição com dois argumentos principais: a) a falta de candidato que houvesse atingido a maioria absoluta e b) o apoio que os comunistas – cujo partido fora declarado ilegal – haviam prestado à candidatura de Kubitschek.

Os argumentos não eram inteiramente novos. A tese da maioria absoluta já fora brandida contra Vargas e rejeitada pelo TSE⁵⁰⁵; a da ilegalidade do apoio comunista, defendida por políticos do próprio PSD, a fim de justificar uma intervenção federal em São Paulo quando da eleição de Adhemar de Barros em 1947⁵⁰⁶.

Em outro flanco, as ações de conspiradores se intensificavam, almejando tomar o poder de forma definitiva, o que as consequências do suicídio de Vargas haviam impedido. As incertezas se avolumavam. Vários jornais, como o de Carlos Lacerda, conduziam campanha aberta contra a posse de JK. O “Clube da Lanterna”, grupo político de direita antigetulista, pregava contra a posse. Os generais Euclides Zenóbio da Costa e Alcides Etchegoyen se manifestaram, respectivamente, a favor e contra a posse, sendo – assim como outros oficiais que defenderam um ou outro – exonerados de suas funções por um Lott determinado a afastar as Forças Armadas desse debate. Temia-se a guerra civil⁵⁰⁷. O presidente Café Filho agia de forma suspeita. E então o general Canrobert faleceu em 31/10/1955.

Canrobert Pereira da Costa, general antigetulista, liderara a Cruzada Democrática, segmento de oposição que vencera a eleição do Clube Militar, conduzindo a gestão deste nos últimos anos do governo Vargas. Por ocasião de seu sepultamento, o Coronel Jurandir Bizarria Mamede fez discurso antijuscelinista, defendendo a tese da maioria absoluta, deturpação do texto constitucional. O ato despertou a reação do Ministro da Guerra Lott.

⁵⁰⁴ O jornal retratou a questão de forma ácida: “Tratava-se, realmente, de [*sic*] um emissário do lacerdismo e de sua tese esdrúxula, do que propriamente de um professor de Direito Constitucional. Anunciou êle que era seu pensamento participar da reunião, com o objetivo de debater com os estudantes a tese ‘sui generis’ que manda suprimir a Constituição e a legalidade, por uns tempos, para depois restabelecer outro tipo de legalidade. O homem é professor de Direito Constitucional”. O periódico também, de modo forte, questionou as capacidades psicológicas do cidadão. *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 23/10/1955, p.9.

⁵⁰⁵ CARVALHO, Cláudia Paiva, *Presidencialismo e Democracia no Brasil (1946-1956): Sistema de governo, legalidade e crise política*, Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

⁵⁰⁶ KUBITSCHKEK, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, *cit.*, p.172.

⁵⁰⁷ BOJUNGA, Claudio. *JK: O artista do impossível*, Rio de Janeiro: Objetiva, 2010, p.388-9, 394-5.

Procurando puni-lo, Lott deparou-se com certa dúvida acerca da autoridade competente para tanto, uma vez que se tratava de oficial cedido à Escola Superior de Guerra, ligada diretamente à Presidência da República. Questão jurídica se superpunha a questão jurídica. Interpretando o Regulamento Disciplinar do Exército, o ministro estava convicto de que tinha poderes para o disciplinamento do coronel, mas por prudência decidiu levar a questão à Chefia do Executivo. O presidente Café Filho esquivou-se, até que, no dia 3 de novembro, recolheu-se a hospital em virtude de suposto mal súbito, acelerando a crise política⁵⁰⁸.

No dia seis de novembro, um domingo, publicou-se manifesto de professores de direito a favor da posse, refutando as teses da maioria absoluta e da pretensa nulidade do pleito por conta dos votos comunistas. Foi assinado, em ordem alfabética, por grande elenco de juristas: Arnaldo Medeiros da Fonseca, Edgardo de Castro Rebello, Evaristo de Moraes Filho, Hermes Lima, Joaquim Pimenta, Lineu de Albuquerque Mello, Oscar Penteado Stevenson, San Thiago Dantas, Sobral Pinto e Victor Nunes Leal. Os signatários declararam se sentir no dever de se manifestar, uma vez que, encerrado o pleito e conhecidos seus vencedores, os debates a seu respeito versavam sobre questões estritamente jurídicas, não sobre questões partidárias ou programáticas – “a luta política deslocou-se do terreno que lhe é peculiar”⁵⁰⁹.

O manifesto proclamava haver duas formas de violar o direito, a primeira delas se constituindo numa solução de força. “a segunda, em desmoralizar a lei mediante interpretações arbitrárias, conscientemente endereçadas a legitimar aquilo que ela proíbe”. A segunda chegaria a ser ainda pior, pois a primeira ao menos mantinha incólume “a essência e o prestígio do direito. A traição intelectual do jurista, posta a serviço das ambições ou dos ressentimentos de chefes ou de partidos, corrompe a ordem jurídica, profana o direito, e não raro impede por longo tempo a restauração do seu valor como disciplina da vida social” – argumentação essa mais ao gosto das visões de mundo de Sobral Pinto.

Combatia-se a tese da maioria absoluta afirmando que a Constituição, caso a consagrasse, preveria o método pelo qual ela seria alcançada, no caso de insucesso do primeiro pleito. E a Constituição – ao contrário de sua antecessora de 1891, que expressamente previra a maioria absoluta e cometera a decisão em segundo turno ao Congresso Nacional – nada dispunha a respeito.

Além disso, não se poderia cogitar da extensão dos mandatos já em andamento, uma vez que a Constituição previa todo um sistema de prazos para a eleição e para a posse. Visava, pois, a “acautelar aquilo que o legislador constituinte mais temia, sob a inspiração dos sucessos recentes da

⁵⁰⁸ BOJUNGA, JK, *cit.*, p.389-90, 396.

⁵⁰⁹ Correio da Manhã, 1º Caderno, 06/11/1955, p.16, 8 e 10.

história política do país: a protelação da sucessão presidencial, ou a descontinuidade na transmissão do poder, com a subsequente debilitação do mecanismo jurídico-político”⁵¹⁰.

Sustentando argumento talvez desenvolvido por Victor Nunes, o manifesto aduzia que, caso adotada a maioria absoluta, a multiplicação dos quadros partidários no sistema da representação proporcional levaria à repetição indefinida dos pleitos, até que se pudesse atingir a maioria qualificada. Assim “tornar-se-ia letra morta o artigo da Constituição que fixa um termo improrrogável aos mandatos, e a vida institucional do país desfecharia no caos”. Carregando nas tintas, a proclamação chegou a asseverar que o princípio da maioria simples seria “o único compatível com os regimes pluri-partidários como o que praticamos”.

Finalmente, reforçando o argumento principal, recorreu ao ADCT, que continha norma excepcional para a eleição do primeiro vice-presidente da República, pelo Congresso, a qual se daria, em primeiro turno, com maioria absoluta; em segundo, relativa. Essa norma, por ser uma exceção, apontava a regra geral da Constituição: eleição do presidente da República por maioria simples.

O manifesto também refutava a impugnação das eleições em virtude dos votos dos comunistas. Afirmava que, no sistema brasileiro, apenas o partido era declarado ilegal, não se criando sanções para seus membros. Além disso, nada importavam as características pessoais dos eleitores de um partido democrático regularmente constituído- destinados os seus votos a um partido conforme à Constituição, sua validade era inquestionável. Sustentar o oposto seria o mesmo que dizer que “tôda moeda nas mãos de um antigo falsário é falsa, por predeterminação subjetiva”⁵¹¹.

Não por menos, ninguém rejeitava o sufrágio dos comunistas na política brasileira. Isso porque esse voto não tornava o candidato antidemocrático – o que importava é a finalidade da escolha, não sua procedência. Numa redução ao absurdo do falso argumento, ele, no extremo, redundaria em conferir aos comunistas um poder imenso: bastaria sua liderança declarar apoio a um candidato para que ele passasse a ser antidemocrático⁵¹².

Vemos aqui um conjunto de juristas – dentre eles os três futuros ministros do STF expulsos pelo AI-5 – posicionando-se de forma enfática quanto ao grande assunto político-jurídico do momento. A pesquisa não conseguiu apurar o que teria feito Leal participar da campanha: se unicamente o ideal de manutenção da ordem democrática ou se também eventual apoio político a JK. De qualquer forma, de um jeito ou de outro, adentrava cada vez mais a política.

⁵¹⁰ Vê-se, aqui, um eco do ambiente da sucessão presidencial de 1938.

⁵¹¹ Correio da Manhã, 1º Caderno, 06/11/1955, p.16, 8 e 10.

⁵¹² Correio da Manhã, 1º Caderno, 06/11/1955, p.16, 8 e 10.

Por outro lado, talvez cansado de influenciar a política nacional apenas por meio da ação indireta do IDPCP, Themistocles Cavalcanti agia. Consultor-Geral da República, exarava parecer sobre a competência para o disciplinamento do Coronel Mamede, sustentando que o militar não poderia ser punido por Lott, por estar cedido à Presidência da República e à ESG, detendo um “*status especial*”. O parecer ia na direção desejada por Carlos Luz, de quem Cavalcanti reconheceu ser amigo. Inimigo político de JK, Carlos Luz se negou a punir o coronel e Lott, assim desautorizado, pediu demissão, iniciando-se a sequência de eventos que culminaria no contragolpe de 1955.

Comentando sua participação no ocorrido, Themistocles, amigo do udenista Eduardo Gomes, negou ter atuado politicamente- disse ter feito apenas um parecer técnico. Alegou, também, que Luz não lhe teria pedido nenhuma conclusão específica. Negou qualquer participação nos eventos daquele mês, uma vez que os fatos já estariam se encaminhando para a consumação, quando exarara seu parecer. No seu ponto de vista, tramava-se um golpe para dar posse a JK, negando ter chegado a seu conhecimento – como chegaria, se existisse – tentativa de ruptura por parte de outros atores políticos⁵¹³.

Os acontecimentos rapidamente se precipitaram com o Caso Mamede. Lott foi demitido, lançando depois o contragolpe. Nereu Ramos assumiu a Presidência da República. Carlos Luz foi afastado pelo Congresso. Café Filho, declarando-se melhor de saúde, teve o mesmo destino. Nereu Ramos transmitiu o cargo a JK, sendo Lott a garantia militar do novo governo, que enfim começava⁵¹⁴.

⁵¹³ MESURINI, *O Estado Interventor no Brasil e seus Reflexos no Direito Público (1930-1964)*, cit., p.45-7, 315-6.

⁵¹⁴ O conturbado período e as respectivas discussões jurídicas, bem como algumas de suas raízes durante a Presidência Vargas, são tratados em detalhes em CARVALHO, *Presidencialismo e Democracia no Brasil (1946-1956)*, cit.

Capítulo 6 – Victor Nunes Leal nos Anos JK

6.1 Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal

Que Victor Nunes Leal foi Procurador-Geral do MPDF é algo que costuma ser destacado nas notas biográficas a seu respeito⁵¹⁵. O que não se destaca é que, antes, fora cogitado para ser outro Procurador-Geral: o da República. Fontes da época revelam que, já no início do governo JK, seu nome competia pela nomeação com os de Francisco Brochado da Rocha, apoiado por Nereu Ramos, Dario Cardoso e Ivo de Aquino, apoiados por Amaral Peixoto. O *Correio da Manhã* não associou Victor Nunes a nenhum apoiador, sendo ele qualificado como “jovem professor de Direito na capital federal e autor de várias monografias sobre Direito Administrativo e Constitucional”. Se num momento disse que “Há uma tendência para a [sua] nomeação”, poucos dias depois informou que seu nome “parece, a esta altura, inteiramente fora de cogitações”⁵¹⁶.

É possível que Leal tenha disputado a nomeação com o apoio de Sobral Pinto. Considerando-se que Baptista Martins era mais próximo dos elementos udenistas mineiros⁵¹⁷, cremos improvável que um nome apoiado isoladamente por ele fosse competitivo. De qualquer forma, ao fim, Leal foi não para a chefia do Ministério Público da União, mas sim para a do órgão homólogo no Distrito Federal- talvez como prêmio de consolação a ele e, sobretudo, a Sobral Pinto.

Tomou posse no Palácio da Justiça em 01/03/1956, evento que ganhou destaque por conta de discurso do juiz da 1ª Vara de Fazenda⁵¹⁸ José Aguiar Dias. Dias exaltou o movimento pró-legalidade de 1955 e denunciou o arrebatamento de presos da investigação do atentado da Rua dos Toneleros por agentes de “uma estranha república insular”, sem que os membros do MP atuantes no caso tomassem providências; pelo contrário, comparecendo “até à ilha guanabarina” e permanecendo impassíveis⁵¹⁹.

O jornal relatou que o antigo Procurador-Geral e alguns promotores saíram do recinto ao longo do discurso. Victor Nunes, procurando serenar os ânimos, ofereceu a palavra a quem quisesse, ocasião em que o promotor Lúcio Marques Souza afirmou que “as palavras do sr. Aguiar

⁵¹⁵ Por todos, LAGO, Lauro, *Supremo Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal: dados biográficos 1828-2001*, 3. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2001, p. 367-370.

⁵¹⁶ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 05/02/1956, p.18 (“Luta nos bastidores”); *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 08/02/1956, p.14 (“A política e a Procuradoria-Geral da República”)

⁵¹⁷ KUBITSCHKE, *Meu Caminho para Brasília*, v.2, cit., p.175-6.

⁵¹⁸ Destaque-se que, se a judicatura numa vara da Fazenda local hoje é prestigiosa por conta da matéria envolvida, àquela época o era ainda mais. Por conta da extinção da Justiça Federal de primeiro grau, coube a esses magistrados locais julgar, em primeira instância, as causas de interesse da União. E, em se tratando da sede do poder federal e de suas autarquias, estavam sujeitas à jurisdição da vara parte das principais causas dessa espécie.

⁵¹⁹ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 02/03/1956, p.2, 10.

Dias expressavam apenas uma opinião pessoal e que estavam animadas de intenção política”. Ao fim, diplomaticamente tomou a palavra Leal, que, na avaliação do jornalista presente, “desfez os últimos resquícios da sensação de constrangimento que pairavam no ar”⁵²⁰.

As fontes mostram um Victor Nunes que, nessa fase da vida, passava a se envolver mais e mais em eventos sociais de porte. Aqui e ali, figurava como participante ou organizador de jantares em homenagem a autoridades judiciárias, evidenciando seu sólido círculo de relações. Assim, fez parte de numerosa comissão organizadora – em meio a advogados, políticos e magistrados – em homenagem a Ary Franco, em virtude de sua nomeação ao STF; participou das numerosas adesões ao banquete em comemoração aos 50 anos de Augusto Frederico Schmidt, importante figura de bastidor no Governo JK; foi um dos organizadores de almoço em homenagem ao Desembargador Aloysio Maria Teixeira, dentre os Ministros Orozimbo Nonato e Afranio Costa, Desembargador Martinho Garcez Neto e os “Drs.” Sobral Pinto e Antonio Gonçalves de Oliveira, entre outros; tomou parte na comissão organizadora de banquete em homenagem ao aniversário e à eleição, para Corregedor de Justiça, do Desembargador Frederico Sussekind.⁵²¹

Dentre as medidas que Leal tomava, figuravam esforços de reorganização do MPDF, por vezes não sem resistências. Afastou curadores de suas atividades usuais e designou-os para outras. A título experimental, determinou que se oficiasse perante Câmaras do Tribunal de Justiça e se organizasse “uma coletânea de legislação, Jurisprudência e doutrina em assunto da competência e de interesse do Ministério Público”, nos termos usados pela fonte jornalística. Um deles enviou petição a Leal considerando ilegal ato que o dispensara de suas funções anteriores, ocasião em que, em despacho, Leal afirmou que “não havia a deferir, porque nada fôra requerido”. Já um curador teve pedido de reconsideração negado, ressaltando Victor Nunes que “o trabalho impugnado pode vir a honrar o seu autor, se o executar com proficiência”, além de fazer votos de que “venha a realizar obra doutrinária meritória, que recomende o seu autor e o Ministério Público do Distrito Federal. Voltará, em seguida, ao exercício de sua Curadoria”⁵²².

Ainda no afã de reformular práticas do sistema de justiça, Leal baixou portaria recomendando aos delegados e à secretaria que “não facultem o exame dos pareceres emitidos nos processos, nem dêem a conhecer as suas conclusões, antes de serem êles anexados aos respectivos autos”. Quando o Ministro da Justiça Nereu Ramos lhe recomendou a adoção de providências contra a emissão de cheques sem fundo, Victor Nunes tomou uma série de medidas. Articulou-se com o chefe de polícia alterando rotinas administrativas e indicou promotor público que

⁵²⁰ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 02/03/1956, p.2, 10.

⁵²¹ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 10/04/1956, p.15; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 18/04/1956, p.2; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 10/06/1956, p.17; *A Noite*, 2º Caderno, 10/08/1956, p.3.

⁵²² *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 08/04/1956, p.3.

coordenasse as atividades e servisse de elemento de ligação com o gabinete de polícia, a corregedoria do Departamento Federal de Segurança Pública, os distritos policiais, o juízo dos Registros Públicos, a SUMOC e outras autoridades. O Procurador-Geral deu conhecimento das medidas tomadas e de seus resultados a Nereu Ramos. Além disso, sua ação levou à adoção de outras providências por parte do Desembargador-Corregedor e da Vara de Registros Públicos⁵²³.

Victor Nunes também teve que lidar com questões oriundas do avanço tecnológico. Ante ao grande número de acidentes de trânsito, o Chefe de Polícia, General Augusto Maggessi Pereira, envidou esforços para sua repressão especializada. Baixou, assim, portaria que determinava a prisão e o processo de motoristas temerários⁵²⁴, com base no art. 34 da Lei de Contravenções Penais⁵²⁵ – o qual, na avaliação de um promotor de justiça, seria “letra morta”. Articulou-se com diversas autoridades, dentre elas Leal. O Procurador-Geral de Justiça declarou que o MP mesmo estudava a questão de repressão mais severa dessas condutas, de sorte que a iniciativa da polícia trazia a oportunidade para as instituições colaborarem no assunto. Parte dos envolvidos cogitou a especialização da Justiça, com a criação de varas específicas para contravenções de trânsito e outras ilicitudes de menor âmbito, por vezes denominadas “Tribunais de Polícia”, as quais unificariam os processos que então aconteceriam duas vezes, uma na polícia e outra no Judiciário. Victor Nunes abonou a ideia geral, chegando ao ponto de remeter ofício ao Tenente-Coronel Geraldo de Menezes Côrtes, ex-Chefe de Polícia que organizara anteprojeto de lei a respeito – fato que chegou ao conhecimento do jurista mineiro em virtude de o irmão do militar ser membro do MP –, instituindo nas capitais e nas grandes cidades o “juizado de instrução criminal e de pequenas infrações”. Solicitou, dessa forma, a remessa de uma cópia, mas não logramos apurar que resposta teve a comunicação. Depois, já na Casa Civil, Victor Nunes passou a compor o Grupo de Colaboradores de Trânsito, criado pelo Diretor do Serviço de Trânsito, composto por diferentes autoridades, tendo por objetivo “assegurar ao poder público a cooperação de pessoas de boa vontade na solução de problemas do tráfego principalmente no que tange à segurança”⁵²⁶.

Vemos, aqui, Leal lidando mais uma vez com trânsito e Judiciário – chamando atenção o impacto, neste e na estrutura estatal, das tecnologias e da urbanização. As novas contravenções de trânsito demandavam, por seu volume nas grandes cidades, tratamento especializado, sob pena de inexecutabilidade da lei. Não bastava expedir ato administrativo interpretando a Lei de

⁵²³ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 13/07/1956, p.5; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 24/06/1956, p.3.

⁵²⁴ Condutas visadas: “motoristas que avançarem sinal, trafegarem em contramão de direção, ou com excesso de velocidade, e passarem entre meio-fio e bondes parados em pontos destinados às descidas e tomadas dos elétricos pelos passageiros”. *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 03/08/1956, p.5.

⁵²⁵ “Art. 34. Dirigir veículos na via pública, ou embarcações em águas públicas, pondo em perigo a segurança alheia: Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses, ou multa, de trezentos mil réis a dois contos de réis”.

⁵²⁶ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 03/08/1956, p.5; *A Noite*, 1º Caderno, 03/08/1956, p.8; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 14/08/1956, p.5; *A Noite*, 2º Caderno, 06/12/1956, p.9; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 28/12/1956, p.5.

Contravenções para reforçá-la: tinha-se de pensar até na reconfiguração do Judiciário. Este, adstrito a modelos tradicionais, não dava conta do volume crescente de feitos. Importante ressaltar aqui que a solução não era buscada em juízes de paz ou municipais, de investidura temporária, cujo regime poderia ter variações estado a estado. Pelo contrário, almejava-se criar vara especializada, sob a condução de juiz de direito – a máquina estatal se sofisticava e complexificava, com agentes profissionais, para tentar dar conta de transformações da sociedade.

À época da investidura de Leal, tramitava no Congresso Nacional projeto de lei que reorganizava o MPDF, estabelecendo o “Código do Ministério Público do Distrito Federal”⁵²⁷. O Procurador-Geral ofereceu suas sugestões ao Senado, sendo ouvido pela Casa em audiência na Comissão de Constituição e Justiça – afirmando que membros do MP com opiniões divergentes conservavam sua liberdade para externá-las. Não importam a este trabalho tanto suas ideias específicas para o dia a dia da instituição de então, mas suas concepções gerais acerca da burocracia estatal.

Victor Nunes afirmou que o MP era parte da Administração, não obstante a independência de seus membros, “resultado de uma longa e feliz evolução, que ninguém deixará de louvar” – evolução, essa, que ele já estudara em detalhes para redigir *Coronelismo, Enxada e Voto*. Assim, era importante que sua estrutura constituísse um todo harmonioso que facilitasse o trabalho em equipe, a eficiência, a integração e também a fiscalização, pela chefia, do cumprimento dos deveres legais por parte dos demais integrantes. Era importante que o Procurador-Chefe pudesse nomear, para posições que lhe fossem diretamente subordinadas, membros da instituição que fossem colaboradores de confiança. Assim, por meio da nomeação desse “estado-maior”, seria possível imprimir uma orientação administrativa a sua gestão – Leal, aliás, declarou que, em virtude de sua chefia, tinha o “sentimento” de que era “o maior responsável pela eficiência da instituição”⁵²⁸.

Victor Nunes, naturalmente, não via a instituição como algo que pertencesse a quem a estivesse contingentemente dirigindo. Por diferentes vezes, sugeriu que o projeto de Código, além

⁵²⁷ Se hoje o MP do DF é regulado em conjunto com os demais ramos do MP da União, o histórico da instituição viu variações. O Decreto-Lei nº 8.527/1945 o regulava junto a toda a organização judiciária do DF, enquanto o projeto de lei discutido por Leal buscava alterar o quadro, criando lei específica para a instituição. Essa variação na forma da lei reguladora de uma instituição costuma revelar mudanças nas percepções dos atores político-jurídicos de determinada época a seu respeito. Se antes ela era visto como mais uma parte do mecanismo judiciário da capital da República, depois ela passou a ser vista como uma instituição mais isolada. Hoje, com a Constituição de 1988 e seu reforço da autonomia institucional do MP como um todo, ele é regulado conjuntamente com o MP da União.

⁵²⁸ LEAL, Victor Nunes, *Sugestões do Procurador Geral sobre o Projeto de Código do Ministério Público do Distrito Federal*, Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Rio de Janeiro, ano XIV, nº 58, p.239-251, jun. 1956.

de o fazer expressamente quanto a leis, também previsse a necessidade de observância aos regulamentos. Mais uma vez indicava o papel relevante que atribuía aos atos do Executivo.

Parecia-lhe essencial que o Executivo não viesse “a ficar indevidamente cerceado na organização dos respectivos serviços”. Uma instituição deveria contar com certa flexibilidade no exercício de suas tarefas, inclusive a necessária em virtude das repercussões da ampliação da intervenção estatal. Por essa razão, o Procurador-Chefe sugeriu certas alterações no organograma, a fim de garantir certa maleabilidade no fluxo de tarefas, calibrando o pessoal disponível em proporção ao crescente serviço forense – cujas causas ou “fatôres preponderantes” seriam, a seu ver, “o notório crescimento demográfico desta Capital e a intervenção cada vez mais funda e extensa do poder público nas atividades sociais e econômicas”⁵²⁹.

Quando analisava a instituição, Leal percebia suas contingências históricas, bem como seus eventuais aspectos obsoletos, heranças que não mais se justificavam nos novos tempos. Assim, sugeria a revisão do modelo de curadorias especializadas, dado que então elas se tratariam “não de uma realidade viva, mas de uma remanescência [...] há muito tempo já vêm morrendo aos poucos”. Certamente considerando também o contexto histórico geral das instituições brasileiras⁵³⁰, sugeriu vedação da atividade político-partidária a membros do MP em exercício. Alvitrou, ainda, “para evitar qualquer equívoco nas relações do M.P. com o Tribunal de Justiça”, a proibição de o Procurador-Geral ser indicado ou nomeado Desembargador durante sua investidura ou dois anos após⁵³¹.

O Procurador-Geral entendia que instituições deveriam não só atuar na rotina administrativa, mas também focar questões estratégicas e fomentar a pesquisa de temas que lhe fossem correlatos. Assim, encarregou das questões “culturais”- i. e., das atividades de pesquisa e de formação⁵³²- um dos quatro subprocuradores que nomeara como subordinados diretos. Em outro flanco, defendeu a criação de funções de apoio aos membros do MP, a fim de possibilitar que estes

⁵²⁹ LEAL, *Sugestões do Procurador Geral sobre o Projeto de Código do Ministério Público do Distrito Federal*, cit., p.249, 243.

⁵³⁰ Ao abordar a “Organização Judiciária no Regime de 1891”, o historiador do direito asseverara, em nota remetendo a obra de Bilac Pinto: “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, *Coronelismo, Enxada e Voto*, cit., p.193.

⁵³¹ LEAL, *Sugestões do Procurador Geral sobre o Projeto de Código do Ministério Público do Distrito Federal*, cit., p.247, 249.

⁵³² “A outro dos Subprocuradores foi confiado o setor cultural, ou seja, a supervisão da formação profissional dos estagiários, a organização e direção dos cursos especiais e de aperfeiçoamento destinados aos estagiários e aos membros do Ministério Público, bem como das reuniões de debates de problemas científicos, e o planejamento e direção das publicações que temos o dever de editar (ou promover) para suprir uma sensível deficiência da nossa instituição”. Evidenciando a importância que Victor Nunes conferia a esse tipo de atividade, os demais Subprocuradores tiveram por atribuição tratar de áreas centrais à instituição: da coordenação dos processos cíveis, da coordenação dos processos criminais e “dos problemas do pessoal, isto é, da eficiência e da disciplina – no alto sentido – [...] e do controle das substituições periódicas”. LEAL, *Sugestões do Procurador Geral sobre o Projeto de Código do Ministério Público do Distrito Federal*, cit., p.242.

se dedicassem a pesquisas jurídicas aprofundadas, em vez de serem sufocados “com a massa de serviço de rotina”. Por fim, por representarem medidas de maior alcance, sugeriu que a futura lei previsse providências “destinadas a melhorar o rendimento da instituição – cursos, documentação jurídica, mecanização do serviço, etc”⁵³³.

Victor Nunes Leal, em suma, entendia que uma estrutura administrativa, não obstante a massa de atribuições do dia a dia, deveria ser coordenada, eficiente e disciplinada. Deveria possuir visão do todo, estudando aprofundadamente as questões de mais relevo, bem como deveria ter um braço destinado ao fomento de diferentes tipos de pesquisa e estudo. Deveria, também, se adaptar aos tempos, mostrando flexibilidade e conseguindo se desfazer de resquícios do passado, à medida que as circunstâncias demandassem.

O jurista reforçou a urgência na aprovação do projeto, a fim de que o MP melhor cumprisse suas funções, bem como, após pedido do relator da matéria, comprometeu-se a lhe enviar relatório sobre o assunto⁵³⁴. Como o projeto já fora aprovado na Câmara dos Deputados, sua tramitação já se encontrava razoavelmente adiantada, de sorte que era factível sua rápida aprovação. A pesquisa, contudo, revela que os fatos não se desdobraram como desejado por Leal, pois o processo legislativo só se encerrou dois anos depois, com a criação da Lei nº 3.434/1958 – a qual de forma geral não observava as sugestões realizadas pelo jurista mineiro. Esse largo lapso temporal até a aprovação do projeto acabava ressoando, nesse caso concreto, a frustração do jurista mineiro com a morosidade do processo legislativo⁵³⁵.

Victor Nunes ainda conseguia algum tempo para se dedicar a atividades acadêmicas e universitárias. Integrou o concurso de livre-docência em Sociologia de Evaristo de Moraes Filho, compondo banca com Hermes Lima, Ney Cidade Palmeiro, Josué de Castro e Djacir Menezes. Demonstrando envolvimento com questões estudantis, presidiu assembleia geral dos estagiários da Justiça do DF. Participou da mesa que empossou Oscar Tenório na Academia Carioca de Letras – décadas depois, Leal seria membro da instituição congênere de Minas Gerais. Convidou membros do MP, advogados e estagiários para conferência -em “Curso de Altos Estudos” da FGV- proferida pelo Ministro da Saúde Maurício de Medeiros⁵³⁶.

A imprensa da época deu conta de sua atuação em alguns casos criminais. Reprimindo crimes contra a Administração Pública, determinou que promotor de justiça pedisse reconsideração

⁵³³ LEAL, *Sugestões do Procurador Geral sobre o Projeto de Código do Ministério Público do Distrito Federal*, cit., p. 242, 244, 249.

⁵³⁴ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 27/06/1956, p.3.

⁵³⁵ E, como Victor Nunes já era então Chefe da Casa Civil, é possível que ele tenha agilizado a aprovação do projeto, sem o que talvez a lei tardaria mais ainda a ser criada.

⁵³⁶ *A Noite*, 1º Caderno, 18/06/1956, p.3; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 16/03/1956, p.10; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 01/06/1956, p.8; *A Noite*, 1º Caderno, 02/08/1956, p.6.

a magistrado que concedera liberdade provisória a acusado de suborno para entrega, em hospital, de gêneros alimentícios de qualidade inferior. Victor Nunes também interpôs recurso extraordinário em processo de *habeas corpus* relacionado à acusação de má gestão do Banco do Brasil, feita tanto contra antigos dirigentes da instituição (Ricardo Jafet, José Stefano e José Loureiro da Silva) quanto contra Samuel Wainer, Baby Bocayuva e Gladstone Jafet. Assistiu – junto a grande número de profissionais do foro – ao júri de Gregório Fortunato, por conta do assassinato do Major Vaz no atentado contra Lacerda. Por fim, em outro caso de grande relevância política, optou, ante à inércia do promotor responsável, por recorrer contra a impronúncia dos diretores do “Clube da Lanterna”, acusados por suas pregações golpistas⁵³⁷.

A Victor Nunes cabia tomar providências penais, quando autoridades públicas se criam vítimas de crimes previstos na Lei de Imprensa. Isso aconteceu com Lott, Ministro da Guerra, em virtude de artigo de João Duarte Filho na Tribuna da Imprensa. Providências semelhantes também foram pedidas pelo juiz da Segunda Vara da Fazenda Pública, Elmano Cruz, em relação a “alguns órgãos da imprensa” da capital⁵³⁸.

O período à frente da Procuradoria-Geral de Justiça do DF demonstra um Victor Nunes Leal dinâmico, engajado e reformador, que procurava sobretudo institucionalidade, eficiência e cumprimento da legislação – sem ver esta como algo que deveria bloquear as transformações do Estado e da sociedade. Revela um agente público que se sentia diretamente responsável pelos resultados da instituição que comandava, fazendo o que estivesse ao seu alcance para que ela tivesse êxito no desempenho de suas tarefas. Evidencia um profissional que não se descurava da visão do todo nem da pesquisa aprofundada dos problemas que envolviam o país, fomentando seus estudos, dentro do escopo da organização.

Depois de não muito tempo, Leal passou a ser cogitado para assumir a Casa Civil. O então titular, Álvaro Lins, estava prestes a ser nomeado embaixador em Portugal, de modo que a posição ficaria vaga. Disputavam-na Victor Nunes, Tancredo Neves, Lucas Lopes, Eurico Sales e Coaraci Nunes, apoiando Álvaro Lins o Procurador-Geral de Justiça do DF. Tancredo parecia o provável vencedor num primeiro momento, eis que JK teria anunciado sua nomeação – para júbilo da “Ala Moça” do PSD. Todavia, por pressão “do chamado dispositivo Nereu-Lott”, surpreendentemente Victor Nunes terminou nomeado⁵³⁹.

⁵³⁷ *A Noite*, 1º Caderno, 03/07/1956, p.8; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 26/06/1956, p.5; *A Noite*, 1º Caderno, 12/10/1956, p.2; *A Noite*, 1º Caderno, 29/03/1956, p.8; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 25/03/1956, p.9.

⁵³⁸ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 11/05/1956, p.5; *A Noite*, 1º Caderno, 03/04/1956, p.5.

⁵³⁹ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 30/06/1956, p.14; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 15/07/1956, p.16; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 16/08/1956, p.14; *Correio Paulistano*, 1º Caderno, 09/10/1956, p.3; *Correio Paulistano*, 1º Caderno, 04/11/1956, p.5.

Essa reviravolta, em geral não destacada pela literatura a respeito do período – que, como veremos, trata brevemente das proximidades políticas de Leal na Casa Civil⁵⁴⁰ –, traz novas luzes sobre as relações políticas do jurista. Relações que, em última instância, ajudam a explicar mesmo sua posterior nomeação ao STF.

Sinal da ascensão de Leal era, também, a infelicidade de receber a atenção dos inimigos do governo. Veremos agora a campanha de Lacerda contra Victor Nunes, iniciada durante sua investidura no MP e com claras repercussões durante seu período à frente da Casa Civil.

⁵⁴⁰ BOJUNGA, *JK, cit.*; HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas, cit.*

6.2 Carlos Lacerda contra Victor Nunes Leal

É mal pesquisado, entre nós, o histórico de enteveros de Victor Nunes com Carlos Lacerda. Logramos apenas localizar breve referência a isso em Claudio Bojunga, que relata – de forma algo aberta e sem destacar a fonte primária – que o jornalista teria acusado o jurista de “arquitetar uma trama para esmagar a inviolabilidade de mandatos parlamentares”⁵⁴¹, no contexto do caso do telegrama⁵⁴².

Os conflitos ocorreram tanto durante o período de Leal no MP quanto na Casa Civil e tinham sua raiz mais profunda, aparentemente, na entrada do jurista na Liga de Defesa da Legalidade. As fontes que localizamos a respeito tendem a ter alto grau de parcialidade: são, sobretudo, publicações no jornal lacerdista *Tribuna da Imprensa*. Tomando os cuidados cabíveis, tentaremos aqui, no entanto, mergulhar nesse material.

O grau de confiabilidade das fontes não era aumentado, aqui, pelo tom de combate do jornal, veículo da agressiva retórica lacerdista. O próprio periódico descia o nível do debate, a ponto de envolver a família de Leal. Enquanto o teórico mineiro e o jornalista esgrimiam, publicou-se uma nota afirmando que os parentes do primeiro seriam “udenistas e antijuscelinistas”, bem como que, “em conselho de família, na cidade mineira de Resplendor”⁵⁴³, teriam chegado à conclusão de que “O Vítor ficou louco”⁵⁴⁴. Em outro momento, adentrando de vez uma realidade paralela, asseverou que o governo JK teria pronta “nova Constituição a ser promulgada em substituição à atual”, de autoria “atribuída ao sr. Vitor Nunes Leal [...] e ao sr. Santiago Dantas”. Quando a fonte pesquisada é assim sinuosa, cuidados extras devem ser tomados⁵⁴⁵.

Assim, priorizaremos aqui as publicações do periódico que tenham sido assinadas, sobretudo pelos dois protagonistas. Utilizaremos, também, em regra, aquelas cujo conteúdo tenha alguma confirmação em outras fontes- ou que pareça minimamente plausível no contexto da época. De todo modo, fontes parciais não deixam de ser fontes- nem que sirvam, apenas, para indicar o grau de parcialidade e de violência da contenda.

Victor Nunes parece ter passado a ser objeto de especial atenção por parte de Lacerda e da *Tribuna da Imprensa* por conta de sua participação na Liga de Defesa da Legalidade. Embora o movimento não tenha sido por si só decisivo, prestou contribuição relevante na opinião pública, fazendo parte do caldo político que culminou na ação de Lott, no afastamento de Carlos Luz e na posse de Nereu Ramos – bem como no quase afundamento do *Tamandaré*, navio a bordo do qual o

⁵⁴¹ BOJUNGA, JK, *cit.*, p.580.

⁵⁴² Sobre o caso, cf. *infra*.

⁵⁴³ Tratava-se de município para qual parte de sua família se mudara.

⁵⁴⁴ *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 24/10/1956, p.4

⁵⁴⁵ *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 24/10/1956, p.4; *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 04/07/1957, p.3.

jornalista e outros golpistas civis e militares foram buscar refúgio. Nos anos seguintes, os atores ligados a novembro de 1955 seriam acompanhados de perto pela *Tribuna da Imprensa*.

O jornal informou que JK planejava “convidar um dos membros da Liga da Legalidade, provavelmente o sr. Victor Nunes Leal, para Procurador Geral do Distrito”⁵⁴⁶. Atribuindo a nomeação de Leal à participação naquele grupo político, passou a lhe dedicar uma cobertura jornalística que não se pode classificar de generosa.

O primeiro grande atrito se deu por conta da denúncia do “Clube da Lanterna” - organização com que Lacerda tinha notórias conexões- em virtude de sua campanha contra a posse de JK. O juiz do caso não recebeu a denúncia, dizendo lhe faltar justa causa; em resposta, como o promotor não recorresse, Victor Nunes o fez e determinou que outro membro do MP apresentasse as razões. O *Tribuna da Imprensa* criticou a medida, afirmando que o jurista sequer lera o despacho judicial, e asseverou que “a coisa se resume em pura e simples vocação de servilismo”⁵⁴⁷.

Leal não se fez de rogado e, invocando a Lei de Imprensa, requereu direito de resposta – ao qual o jornal disse aceder por conta de sua praxe, uma vez que entendia que a lei não se aplicaria ao caso.

O Procurador-Geral respondeu que não precisava discutir o que o magistrado pensava a respeito do caso: o recurso seria simples ato de não conformidade; “se fôsse verdadeira a sua suspeita [de que a decisão não fora lida], bastar-me-ia, para interpor o recurso, que eu conhecesse a conclusão do despacho (que foi, de resto, ao tempo, com fidelidade insuspeita, divulgado pela TRIBUNA DA IMPRENSA)”. De qualquer forma, “conhecia eu, como toda gente, a campanha subversiva que procedeu ao lançamento do manifesto do Clube da Lanterna, que instrui o processo. [...] O apêlo do Clube, em conformidade com a pregação anterior e com os atos que se seguiram à divulgação do manifesto, era obviamente à resistência pela força”. Ao agir, recorrendo e designando novo promotor para o caso – o mesmo que formulara a denúncia –, Victor Nunes afirmou ter agir amparado no art. 139, VIII e XIII da Lei de Organização Judiciária do DF. Concluiu⁵⁴⁸

Quaisquer que sejam as minhas convicções pessoais (e estas são no sentido de que o manifesto do Clube da Lanterna era inequivocamente subversivo), limitei-me, no questionado episódio, a cumprir o dever que a lei me impõe. Como a TRIBUNA DA IMPRENSA confunde pregação subversiva com legítimo exercício de um direito, não é de se estranhar que também haja confundido cumprimento do dever com vocação de servilismo.

⁵⁴⁶ *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 27/01/1956, p.2.

⁵⁴⁷ *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 19/04/1956, p.4.

⁵⁴⁸ *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 23/04/1956, p.4.

Ao publicar a resposta acima de Leal, o jornal também afirmou que ela em nada modificava a opinião do jornal a respeito do ocorrido, bem como que

As convicções pessoais do sr. Procurador Geral, quanto à ‘pregação subversiva’ do Clube da Lanterna e da TRIBUNA DA IMPRENSA não nos surpreendem. Pode o sr. Victor Nunes Leal continuar com elas, que, afinal, já lhe deram a Procuradoria Geral do Distrito Federal, depois de sua saliente participação na pitoresca Liga de Defesa da Legalidade.

Valeu a tática usada, pelo sr. Leal. Não deve abandoná-la, se corresponde aos seus interesses e à sua vocação.

A declaração do jornal fez Victor Nunes redigir nova resposta, afirmando que “A renovação da injúria” a justificaria. Ao publicá-la, o periódico pilheriou: “TEMOS um novo e assíduo colaborador: o sr. Procurador-Geral do Distrito Federal, sr. Vitor Nunes Leal”, cujas respostas eles publicariam sem que fosse necessário recurso ao Judiciário, “honrados com a assídua colaboração”⁵⁴⁹.

O jurista, no geral, reafirmou sua posição anterior, asseverando “Pratiquei, portanto, um ato de rotina, na qualidade de Procurador Geral, cargo que não pleiteei e que hesitei em aceitar, porque me obrigava a fechar o escritório de advocacia”. Acrescentou que sua intenção era informar o público

Meus esclarecimentos anteriores, que são francos e sinceros, foram endereçados às pessoas de ânimo isento. E só persuadiriam a direção do jornal, se me tivesse atacado de boa fé, e não como parte interessada, por sua notória identificação política com o Clube da Lanterna. Mas o legislador, ao instituir o direito de resposta, não pensou somente nos acusadores de alma pura e coração limpo, que a paixão da verdade engrandece. Também tinha que pensar nos outros.

O diário, ao informar a respeito da publicação da segunda resposta de Victor Nunes, manteve seu estilo irônico, dizendo que não se fazia necessário o jurista recorrer à Lei de Imprensa, nem ameaçar com multas: “Dissemos-lhe que, de acôrdo com praxe invariável dêste jornal, teria direito a divulgar suas respostas a críticas que, destas colunas, lhe fizéssemos”. Ao comentar o conteúdo da nova missiva, afirmou

É um homem precavido. Entrou na saudosa Liga de Defesa da Legalidade, que apoiou o ‘retôrno’ do general Lott ao Ministério da Guerra. Saiu procurador-geral do Distrito Federal. Dissemos-lhe que, de acôrdo com praxe invariável dêste jornal, teria direito a divulgar suas respostas a críticas que, destas colunas, lhe

⁵⁴⁹ *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 25/04/1956, p.4.

fizéssemos. Mas, precavido, sempre alega os art.s 17, 21, 22 da Lei 2.083, de 12-11-53, e, tão precavido em matéria de dinheiro, vem logo nos ameaçando com multas e mais multas que poderiam vir a ser cobradas da TRIBUNA DA IMPRENSA pela Justiça.

[...]

Já nos damos por satisfeitos em não exigir o sr. Procurador, sob ameaça de multas, e com a citação de artigos de lei, que mudemos o nosso conceito de sua atuação no caso do Clube da Lanterna.

Preocupados poderíamos ficar ao saber que o sr. Vitor Nunes Leal teve prejuízo ao fechar o seu escritório de advocacia, para aceitar, depois de grande relutância, a Procuradoria-Geral. Até porque supomos que o sr. Leal era melhor advogado do que Procurador.

Mas, precavido que é, o sr. Leal teve, certamente outras e poderosas razões para fazer êsse sacrifício... E, usando o estilo de S.S.^a, poderíamos dizer, em réplica: os poderosos do dia, ao pensar nos seus auxiliares, não se lembram apenas dos homens de alma pura e coração limpo, que a paixão da Justiça engrandece. Também tinham que pensar nos outros...

Victor Nunes retorquiu⁵⁵⁰

A publicação desta carta não é solicitada com apoio na lei de imprensa, mas no uso da generosa franquia que a TRIBUNA me concedeu, em termos amplos, nas edições de 23 e 25 do corrente. Permita-me, pois, um esclarecimento sôbre a velada curiosidade do jornal quanto às razões por que vim parar na Procuradoria Geral do Distrito. Para quem é advogado militante há quase 20 anos, sempre no Rio de Janeiro, servir como Procurador perante o Tribunal de Justiça é uma honra tão alta que somente pode ser recusada em circunstâncias excepcionalíssimas.

Ademais, sinceramente convencido de que as nossas instituições devem ser preservadas (talvez esteja neste ponto a nossa maior divergência, que explicaria as demais), aceitei êsse ‘munus’ público, na esperança de, servindo à Justiça e ao regime, também servir ao govêrno que me distinguia com a investidura.

Se respondo a publicações ofensivas à minha pessoa, não vai nisso vaidade, nem desejo de ser impertinente com os jornais que atacam a situação. A liberdade de imprensa é direito consagrado na Constituição, que também lhe prescreve os justos limites, proibindo o anonimato, garantindo a resposta e punindo os responsáveis pelos abusos (art. 141, parágrafo 5.º). E a lei especial define como abuso dessa liberdade, entre outros casos, a injúria, a difamação e a calúnia veiculadas pela imprensa.

Ainda recentemente, a TRIBUNA regozijava de ver um jornal de propriedade da União baixar o tom dos ataques dirigidos a políticos da oposição. Este é o resultado que ardentemente desejo possa ser obtido de tôda a imprensa desta Capital. Se tôdas as pessoas, particulares ou ocupantes de cargos públicos, adquirissem o hábito de exercer o sagrado direito de responder e, eventualmente, promover a ação penal, tôdas as vêzes que fôssem injustamente injuriadas, difamadas ou caluniadas pela imprensa, teríamos alcançado, sob esse aspecto,

⁵⁵⁰ *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 28-29/04/1956, p.4.

invejável nível de civilização, atenuando a violentíssima tensão que ultimamente vem dominando a vida pública brasileira.

Porfiar por que assim seja e trabalhar pela garantia da honra e da reputação de cada um, mesmo dos mais humildes, sem excluir os oposicionistas, que não dispõem de jornais para retorsão, e que assim também estarão protegidos contra excessos da imprensa adversária.

De nenhuma pessoa da administração ouvi a menor insinuação de cerceamento da liberdade de imprensa. Estou convencido do honesto propósito do governo de respeitar essa garantia constitucional, que é imprescindível ao bom funcionamento do regime. Mas a liberdade de imprensa sobrevive somente na medida em que as vítimas dos seus abusos puderem alimentar, pelo menos, a esperança de uma reparação judicial. Sob minha modesta chefia, o Ministério Público pugnará por êsse ideal, para salvaguarda do regime e tranquilidade de todos.

Em testemunho das minhas palavras, não ignora a TRIBUNA que o primeiro processo de imprensa, iniciado na minha gestão, foi requisitado, não por agente do poder executivo, mas por eminente Juiz, o ministro Elmano Cruz, e se dirige contra jornais que apoiam o govêrno.

Talvez bastem essas explicações para demonstrar que não disputo a glória de ser assíduo colaborador do seu jornal senão pela necessidade, no que respeita à minha pessoa, de prestigiar a liberdade imprensa com a denúncia dos seus abusos.

Dessa vez, ao publicar, o jornal acenou com uma trégua: agradeceu e teceu algumas considerações mais amplas, arrematando que a resposta de Leal “vale pelos nobres propósitos que anuncia”.

O cessar de hostilidades durou meio ano. Nesse ínterim, Victor Nunes proveu à instauração de mais processos criminais – geralmente por requisição de autoridades como Lott, mas também, numa ocasião, *motu proprio*⁵⁵¹.

A *Tribuna da Imprensa* retomou o debate primeiro, intentando uma escaramuça, por meio de três colunas seguidas de “João Duarte, filho” conclamando Leal a processar membros da Frente de Novembro. O jurista negou combate, deixando as palavras resvalarem no vazio. Uma semana depois, Carlos Lacerda retomou a carga pessoalmente: na capa do jornal, exortou Victor Nunes a explicar seu papel com a Liga da Legalidade e o governo, bem como sua relação com o comunismo⁵⁵².

Diretamente desafiado, Leal respondeu. Numa aparente demonstração de que não havia alma que Carlos Lacerda não tirasse do sério, em tom marcadamente atípico para sua figura de modos suaves. Principiou a resposta de forma direta: “Carlos Lacerda: Até que enfim, você, ator de

⁵⁵¹ *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 08/05/1956, p.1; *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 11/05/1956, p.2; *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 19/06/1956, p.1; *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 20/06/1956, p.1; *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 20/09/1956, p.2.

⁵⁵² *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 15/10/1956, p.3 e duas edições seguintes; *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 22/10/1956, p.1.

monólogo, resolve me convocar para um diálogo. Aqui compareço, não por você, em cuja sinceridade não creio, mas em atenção às pessoas de boa-fé, que pela TRIBUNA diariamente se iludem com você”⁵⁵³.

Sobre suas ideias políticas, rechaçou a acusação de que teria se omitido nos últimos dez anos, uma vez que em seu *mister* acadêmico, “atividade pública, e nessa produção modesta, mas já de certo volume, há farto material, onde você poderá conhecer o meu pensamento político”.

Esse trecho tem significado maior do que pode parecer à primeira vista. Revela que Leal entendia que sua obra acadêmica – *Coronelismo, Enxada e Voto*, artigos, conferências – exprimia seu pensamento político, ainda que ele se ativesse, nela, a padrões de objetividade científica. Victor Nunes via, na produção de um acadêmico, o reflexo de suas inclinações políticas – o que valeria em seu caso para toda sua produção, de direito, teoria política ou história do direito.

De qualquer forma, resumiu para a audiência sua visão de mundo:

Mas respondo aos seus leitores, que não têm, como você, a obrigação de ler livros ou artigos de direito público ou de ciência política. Respondo às pessoas de bem, que você engana, fazendo-se passar pelo mais puro, pelo mais sábio, pelo mais devotado, “duce”, Messias, herói e mártir. A êsses respondo: não sou comunista. Nem preciso justificar-me com a conversão – como você, que já foi militante do P.C. –, porque nunca fui comunista. Se vivesse na Inglaterra, seria socialista, no sentido em que é socialista o **Labor Party**. Êste me parece o regime ideal, desde que haja condições nacionais para sua implantação. Vivendo no Brasil, país atrasado, que não pôde fazer sua experiência capitalista, a exemplo da Inglaterra ou dos Estados Unidos, ainda temos muito que realizar dentro do sistema capitalista, que utiliza no mais alto grau a ambição e o interesse a serviço do progresso geral. Mas, ao mesmo tempo, como o capitalismo já apresenta, em toda parte, evidentes sinais de crise, em alguns setores da economia brasileira (sobretudo naqueles mais ligados à defesa nacional, ou à produção de gêneros de primeira necessidade), a intervenção do Estado há de se fazer sentir fundamente, inclusive pelo monopólio, como o permite a Constituição, para evitar que o espírito de lucro, deixado ao seu próprio impulso, desfigure o desenvolvimento nacional, e, assim, prejudique os interesses fundamentais do triste e abnegado povo brasileiro. Dentro dêsse esquema, poderemos atingir tal grau de desenvolvimento que algum dia talvez seja conveniente para o Brasil a solução socialista, não a solução revolucionária, com um período de ditadura – que você saber ser a comunista –, mas a solução britânica da conciliação de uma nova ordem econômica com o pleno resguardo das liberdades públicas e do regime democrático, que você, Carlos, antigo batalhador comunista, desesperadamente se empenha em destruir.

Victor Nunes afirmou que não exerceu em geral a militância política “não por falta de gosto, mas porque, sendo filho de pais pobres, com dez irmãos, quase todos mais moços que eu, tive sempre necessidade de trabalhar de manhã à noite”. O teórico político reconheceu que também se

⁵⁵³ *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 23/10/1956, p.8.

deixou iludir pela palavra de Lacerda. Disse que estava no apartamento de Café Filho “naquela trágica madrugada de agosto”, em companhia de amigos dele e do jornalista, quando este lá chegou “subindo a escada nos ombros de dois oficiais da Aeronáutica”⁵⁵⁴. Afirmou nunca haver negado a colaboração que homens daquele governo pediram, dele só descrendo por conta da campanha golpista, convencendo Leal “de que o Brasil estava em perigo, ameaçado por uma ditadura [...] e que ninguém sabe o que viria fazer, nem quanto tempo haveria de durar, nem quem seria o verdugo das nossas liberdades”.

Na ocasião, Victor Nunes ofereceu importantes informações acerca de seu círculo íntimo e da visão pessoal que tinha de Lacerda, se confundindo tudo com a história do Brasil:

Mas não sou eu quem tem a honra de haver fundado a Liga de Defesa da Legalidade. Também não fui em quem levou para ela Evandro Lins e Silva, meu velho amigo, grande advogado, homem digno (tão digno que, tendo ajudado você a fugir da polícia por ocasião da revolução comunista, jamais contou isso de público, nem quando você o insultou na televisão). Quem me levou para a Liga foi Sobral Pinto, que a idealizou, sozinho, e que era, afinal, a própria Liga: Sobral Pinto, a quem estimo, admiro e respeito, a quem respeitarei em todas as circunstâncias da sua ou da minha vida. Não farei jamais como você, que o procura enxovalhar por tabela, apesar de lhe dever cem vezes mais favores do que eu, porque, afinal, o favor que eu devo a Sobral é o da alegria, do conforto e da honra que a sua amizade me proporciona. Você insinua que desencaminhou essa grande figura humana; você insinua isso de má-fé, Carlos, falseando a si próprio, porque sabe mais do que ninguém – por havê-lo tentado várias vezes – que está para nascer o homem capaz de conduzir Sobral para qualquer atitude que se não ajuste ao seu rigoroso senso de dever cívico e de honra pessoal. Ponha a mão na consciência antes de, imprudentemente, escrever uma palavra ou soltar uma insinuação contra aquele amigo desinteressado, a quem você tanto deve e que só pode sair engrandecido dos seus ataques.

Leal arrematou declarando

aceito o desafio. Não temo você, porque não temo ser destruído pela influência que você maneja com tanta falta de medida. Até hoje tenho vivido do meu nome honrado e da minha capacidade profissional. E isso você não poderá destruir jamais, ainda que o seu poder fôsse tão grande como você, na sua egolatria, supõe que seja.

Em resposta, Carlos Lacerda abordou uma série de pontos de forma sinuosa. De forma mais relevante, e pertinente a esta pesquisa, cabe destacar que o jornalista concentrou-se nas supostas ligações de Victor Nunes com o comunismo. Afirmou que as ideias de Leal eram a tese do

⁵⁵⁴ *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 23/10/1956, p.8.

Partido Comunista, bem como negou a relação delas com o Partido Trabalhista, de sorte que o professor ensinaria errado a seus alunos⁵⁵⁵.

Em nova missiva, Victor Nunes refutou as declarações de Lacerda, usando como suporte as ideias de Clement Attlee, ex-Primeiro Ministro e ex-chefe do Partido Trabalhista. Não haveria, assim que se confundir entre socialismo e comunismo. A respeito da necessidade de intervenção estatal e de modelos a serem seguidos, afirmou⁵⁵⁶

Como negar, por outro lado, os evidentes sinais de crise do sistema capitalista, quando há poderosos partidos socialistas nos principais países da Europa, e quando, na Inglaterra, o socialismo disputa o poder aos conservadores nas urnas mais livres que a história conhece? Os Estados Unidos constituem, realmente, sob muitos aspectos, uma eloqüente exceção. Mas é por isso mesmo que eu entendo que o Brasil ainda pode fazer grandes coisas dentro do sistema capitalista, antes de pensar em tornar-se socialista. E, se algum dia o fizer, deverá mirar-se no exemplo inglês, porque a liberdade é um valor político inalienável.

Victor Nunes arrematou

Você diz que não vejo certas coisas como você, porque minha moral é outra. Correto, Carlos. Minha moral é outra, e o agradeço ao exemplo de meus pais e aos conselhos dos amigos, porque felizmente sempre os tive, entre os mais dignos, e os conservo, mesmo quando divergimos. Não os troco, todos os dias, como você.

Esse debate terminou aí. Se o *Tribuna da Imprensa* frequentemente explorava a oportunidade de criticar de Leal ao longo de suas edições, o tom mais uma vez aumentou quando da tentativa de processo contra Carlos Lacerda, por supostamente ter revelado o código secreto do serviço diplomático brasileiro, ao ler no Congresso telegrama deste último⁵⁵⁷. O periódico rufava os tambores de guerra e frequentemente abordava o assunto, criticando quem indicava serem os maiores apoiadores da iniciativa governamental: Nereu Ramos e Victor Nunes, que já era o chefe da Casa Civil. Noticiava que elementos do governo percebiam a situação política difícil em que haviam se envolvido ao tentar processar Lacerda e que a aventura estava fadada ao fracasso – o que a votação final, por sua diferença apertada, acabou negando.

Essa derrota do governo teve repercussões graves, inclusive para Victor Nunes: pediu demissão a JK em 1957.

⁵⁵⁵ *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 24/10/1956, p.4.

⁵⁵⁶ *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 27-28/10/1956, p.4.

⁵⁵⁷ BOJUNGA, JK, *cit.*, p.580.

6.3 Chefe da Casa Civil

6.3.1 Contexto

Victor Nunes foi nomeado para a Casa Civil, cargo de grande destaque no governo. A fim de compreendermos sua atuação, vamos abordar o contexto dela.

6.3.1.1 Tentativa de renovação na política: a Ala Moça e seus congêneres

A nomeação de Leal ocorreu, por conta de pressões atribuídas a Lott e a Nereu Ramos, às custas de Tancredo Neves e da Ala Moça. Mas isso não significa que Victor Nunes não desenvolvesse proximidade com esse grupo político.

A Ala Moça foi um grupo de políticos do PSD engajados em profundas transformações na política brasileira, com o intuito de modernizar o País e romper com práticas tradicionais. Como seu nome indica, caracterizou-se pela juventude de seus membros, cuja faixa etária contrastava com a das principais lideranças da agremiação. Podem-se perceber círculos semelhantes em outros partidos do período, como o Grupo Compacto do PTB e a Bossa Nova da UDN – defendendo esta até mesmo a reforma agrária⁵⁵⁸. Essas renovações partidárias eram fruto, também, das mudanças no país, que se urbanizava velozmente. Membros desses agrupamentos por vezes compunham também a Frente Parlamentar Nacionalista, grupo interpartidário de legisladores favoráveis à intervenção estatal nacionalizadora – com origem em iniciativa da própria Ala Moça fez-se, por exemplo, a CPI sobre a energia atômica⁵⁵⁹.

Por um lado, Lucia Hippolito já destacou o caráter geracional da Ala Moça e de seus congêneres, bem como seu rompimento com a dicotomia “getulismo-antigetulismo”. Por outro, Maria Victoria Benevides relatou ter a Bossa Nova sido considerada pelos estudiosos “como um exemplo típico da ambigüidade nas composições partidárias, quando os critérios de políticas regionais prevalecem sobre o que seria o programa ou a ‘ideologia’ do partido”⁵⁶⁰.

⁵⁵⁸ “Reafirmando sua posição de grupo renovador, a Ala Moça assume a liderança, dentro do PSD, na defesa de posições nacionalistas, como a intocabilidade da Petrobras, o reordenamento da remessa de lucros, o disciplinamento da entrada de capitais estrangeiros e a formulação de uma política nacional de energia nuclear.

Seus membros entram em contato com grupos similares que se formam nos demais partidos, como a Bossa Nova da UDN e o Grupo Compacto do PTB, constituindo uma espécie de ‘frente geracional’ de renovação dos partidos políticos, discutindo temas até então considerados delicados tanto para a UDN quanto para o PSD mais tradicional: reforma administrativa, voto do analfabeto, reforma agrária”. HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.193.

⁵⁵⁹ HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.192, 195.

⁵⁶⁰ HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.227, 125, 164; BENEVIDES, Maria Vitória, *Bossa Nova da UDN*, FGV CPDOC, Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/bossa-nova-da->

A distinção geracional e a ruptura que a acompanha nesse caso é chave para a compreensão desses grupos partidários, mas não se pode limitar o fato a uma questão relacionada ao “getulismo”. Na verdade, trata-se também de dissensão quanto às formas tradicionais de se fazer política – cristalizadas sobretudo na tradição da Primeira República, pautada pelo misto de aguda estadualização e de troca de favores ao longo da Administração. *A principal ruptura desses grupos era com a longa sombra da Primeira República*, não com o “getulismo”. Seu caráter inovador para a época vinha de tentarem tratar a política a partir de outras bases, de outro *modus operandi*. A disputa dos “jovens” com as lideranças partidárias estabelecidas, de outra banda, não era tanto “exemplo típico da ambigüidade nas composições partidárias” do regionalismo de então. Era, por um lado, resultado de movimento de renovação a que toda instituição ou agremiação está sujeita ao longo do tempo. Por outro lado, não era “exemplo típico” da ambigüidade regionalista, mas a tentativa de resposta e de destruição, se atingindo a modernização e a nacionalização das legendas. Se os embates por vezes assumiam contornos estaduais, era por contingência do próprio *status quo*, pautado em estruturas partidárias regionais – que se almejava não reproduzir, mas superar.

Esses movimentos de renovação tinham suas respostas, as quais surgiam a fim de evitar mudanças substanciais na política. No PSD, intensificou-se ao longo do tempo a resistência das lideranças oligárquicas tradicionais; na UDN, a Banda de Música se apartava da Bossa Nova. De resultados mistos foi a Ação Democrática Parlamentar, surgida no início da década de 60. Se por um lado era a resposta socialmente conservadora à Frente Parlamentar Nacional, a ADP trouxe relevantes inovações ao ter efeitos de âmbito nacional na agregação de forças políticas, em nome da união em torno do combate ao suposto comunismo. Sérgio Lamarão destaca que, durante a Presidência Goulart, em virtude do confronto entre a FPN e a ADP, Abelardo Jurema chegou a afirmar que os partidos então teriam “uma existência apenas nominal”⁵⁶¹. As tensões do final da Terceira República, além de evidenciarem a descentralização das estruturas partidárias do regime, levaram ao reordenamento de seus atores a partir de novos referenciais.

Parte das “raposas”, bem como a Ala Moça, apoiaram a candidatura de JK – contra outra parte das oligarquias, de que as dissidências de PE, RS e SC foram exemplos mais conspícuos. A Ala Moça, assim, pôde colher dividendos eleitorais da ascensão do político de Diamantina, oportunidade que procurou explorar ao máximo. O grupo, composto por nomes como Cid Carvalho, João Pacheco e Chaves, José Joffily, Leoberto Leal, Nestor Jost, Oliveira Brito, Renato Archer, Ulysses Guimarães e Vieira de Melo, era de número muito reduzido – mas particularmente ativo. Assumiu posições centrais, como a presidência da Câmara dos Deputados (Ulysses Guimarães), a

udn>.

⁵⁶¹ LAMARÃO, Sérgio, *Ação Democrática Parlamentar (ADP)*, FGV CPDOC, Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/acao-democratica-parlamentar-adp>>

liderança da maioria e do PSD (Vieira de Melo, primeiro interinamente após a renúncia de Capanema), a presidência da Comissão de Constituição e Justiça (Oliveira Brito), vice-lideranças da maioria (Leoberto Leal e José Joffily), vice-lideranças do PSD (Cid Carvalho e Nestor Jost). Participaram das “principais comissões técnicas da Câmara”, bem como de várias CPIs⁵⁶². Contribuíram para a aprovação de projetos de grande importância para o governo:

Dessa forma, entre 1956 e 1957 a colaboração da Ala Moça foi decisiva para a aprovação dos mais importantes projetos do governo Kubitschek: a prorrogação das medidas relacionadas com o plano de desenvolvimento, permitindo a continuidade da atuação do BNDE; constituição da Rede Ferroviária Federal S/A; execução do Plano do Carvão Nacional; reforma das tarifas aduaneiras; alteração do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes; aumento dos vencimentos dos militares e do funcionalismo civil; anistia a todos os envolvidos em incidentes políticos desde 11 de novembro de 1955; mudança da capital federal para Brasília; prorrogação da lei do inquilinato; criação do Departamento Nacional de Endemias Rurais; abertura de créditos especiais para a instalação da Comissão Nacional de Energia Nuclear e aquisição de materiais atômicos.⁵⁶³

Nacionalista e a favor da intervenção estatal, Victor Nunes tinha muitos pontos em comum com a Ala Moça. Não por acaso, ele, o Ministro da Fazenda José Maria Alkmin e o secretário de JK Osvaldo Penido eram os principais aliados do grupo político no Executivo, influenciando o Presidente da República para que aceitasse iniciativas do grupo. Leal, assim, tinha seus contatos com o agrupamento, como num almoço de fim de ano voltado a um público mais amplo. Ao evento compareceu mesmo o Senador Vitorino Freire, adversário da Ala Moça – e que constantemente conversou com Victor Nunes Leal, evidenciando-se o trânsito político deste⁵⁶⁴.

A Ala Moça teve ascensão e queda rápidas: tudo durante o Governo JK. Juscelino, tendo em vista as eleições de 1960 e, sobretudo, as de 1965, se reaproximou das oligarquias pessedistas – e marginalizou as novas lideranças emergentes. Estas sofreram sucessivas derrotas na arena federal e em suas terras de origem, não obtendo qualquer governo estadual, até que deixaram de compor uma força política própria. O apoio a Lott na campanha presidencial de 60 foi o canto de cisne do grupo, sendo seus remanescentes absorvidos pela FPN⁵⁶⁵.

Victor Nunes teve outra sorte, mantendo seu prestígio junto ao governo. Seu destino pode ser creditado a um trânsito mais amplo que tinha com diferentes grupos políticos, inclusive com lideranças mais tradicionais – sua própria nomeação para a Casa Civil teria resultado de pressões de

⁵⁶² HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.171-83, 189-93.

⁵⁶³ HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.193.

⁵⁶⁴ HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.194; BOJUNGA, *JK*, cit., p.568; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 31/12/1957, p.10.

⁵⁶⁵ HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.202-215.

Nereu Ramos (além das de Lott). O jurista mineiro chegou a compor o Grupo de Ação Política de JK em 1958, cujo objetivo, formal, era restaurar a unidade partidária e coordenar a sucessão; material, assessorar na criação de uma candidatura de “união nacional”⁵⁶⁶. Victor Nunes cairia ao final do governo, mas como revelariam seus cargos posteriores, não tanto por vontade de Juscelino, mas por pressões de grupos políticos mais tradicionalistas- talvez decorrentes das restrições que o jurista teria levantado à política de nomeações.

6.3.1.2 As muitas propostas de reformas constitucionais: da nostalgia pela Primeira República à implantação pelo regime militar

O período estudado viu poucas reformas constitucionais: até 1964, haviam sido aprovadas apenas seis, duas delas referentes à ida e volta parlamentarista. Se por um lado essa situação correspondia à tradição constitucional – pense-se sobretudo nas Constituições de 1824 e de 1891 –, por outro isso revelava algo mais. A sociedade e a política de então se alteravam velozmente, exigindo crescentemente a atuação estatal. Não por acaso, se multiplicavam as propostas de alteração constitucional, versando sobre temas como delegações legislativas, reformas do Congresso Nacional e reconfigurações de competências federativas.

O objetivo desta seção é oferecer um panorama a respeito, a fim de contextualizar a Presidência JK, deixando-se, sob pena de fuga do objeto, de se realizar uma análise aprofundada. A este trabalho interessa mais a dinâmica geral das pressões políticas, não as peculiaridades de cada vetor.

Assunto constitucional dos mais explosivos era o *quorum* de votação da eleição para a Presidência da República. Os embates sobre a maioria absoluta e a maioria relativa – e a possibilidade de agitação – a cada eleição assombravam o panorama político. Não por acaso, esse era assunto de destaque quando se falava de reforma constitucional.

A principal tentativa de alteração constitucional foi a iniciativa do Ministro Nereu Ramos, ao início do quinquênio. O político organizou comissão para o encaminhamento de propostas de alteração, composta por San Tiago Dantas, Carlos Medeiros Silva, Antônio Gonçalves de Oliveira, Francisco Brochado da Rocha e Hermes Lima. O documento propôs alterações de diversos pontos da Constituição, numa visão global envolvendo eleições, separação de poderes, federalismo, ordem social. Apesar de tudo, a proposta não ganhou tração, não prosperando⁵⁶⁷.

⁵⁶⁶ HIPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.240-1. Nos dizeres da autora, a candidatura de “união nacional” era “tentativa que ressurgiu a cada eleição presidencial brasileira, sempre abortada”.

⁵⁶⁷ CARVALHO, *Presidencialismo e Democracia no Brasil (1946-1956)*, cit.

Foi durante sua formulação que o IDPCP concluiu as sugestões referentes ao Poder Legislativo, sob relatoria de João Mangabeira e com participação de dois membros da comissão do anteprojeto: Carlos Medeiros Silva e Hermes Lima. Encontram-se ecos dessas discussões no anteprojeto do Ministério da Justiça, sobretudo nas propostas referentes ao processo legislativo, a evidenciar o influxo de debates do IDPCP na política de então.

Dentre as sugestões elaboradas pela Comissão do Ministério da Justiça, destacavam-se as referentes ao processo legislativo, pela sua radicalidade, se comparadas com as normas constitucionais então vigentes. Para maior celeridade do Congresso num país em acelerada transformação, propunha-se a delegação legislativa – ou, como cautelosamente se denominava, a autorização legislativa –, bem como a possibilidade de as casas delegarem funções – mesmo legiferantes – a comissões suas. Previam-se prazos peremptórios para o trâmite dos projetos, sob pena de aprovação e remessa à próxima etapa do processo legislativo.

Tratou-se, também, do *quorum* para a eleição do Presidente da República. O anteprojeto enfrentava a questão determinando que o processo eleitoral deveria atingir maioria absoluta, se necessário recorrendo-se a segundo escrutínio de desempate – este realizado pelo Congresso Nacional, pelo critério mais suave da maioria relativa.

A expansão da democracia, para alguns, talvez já estivesse indo longe demais. Como o voto popular estava se tornando crescentemente incômodo e incontrolável, aparentemente a solução para parte das elites políticas era sua inutilização nas eleições presidenciais. Inutilização, pois, como o manifesto de juristas de 1955 já afirmara – possivelmente lançando argumento da pena de Victor Nunes –, com o sistema proporcional e a pluralização da política, se tornava muito difícil o atingimento de maioria absoluta no pleito popular.

A proposta do anteprojeto tinha um paralelo com a Primeira República: elites político-jurídicas decidindo pelo alto, em reuniões e jantares, quem seria o (candidato a) Presidente da República, sendo o posterior voto popular, em geral, cerimônia formal⁵⁶⁸. Não bastasse isso, o próprio anteprojeto expressamente justificava seu remédio a partir da Constituição da Primeira República – o qual, no novo contexto de pluralização dos anos 50, provavelmente seria frequentemente utilizado. Como justificativa, se afirmava que as “vantagens da fórmula de 1891 revelam-se, ainda, de toda atualidade”, bem como se enfatizava “a ação, por assim dizer, preventiva, que [a eleição indireta] poderá ter, favorecendo a apresentação de duas candidaturas, em vez da diversificação presente”. Evidenciando-se a manipulação do regime, por um lado se alterava o voto popular, dele se demandando maioria absoluta, ao passo que da votação congressual se

⁵⁶⁸ LYNCH, *Da Monarquia à Oligarquia*, cit., p.132-3.

exigia apenas a maioria simples. Tudo para que, supostamente, se permitisse “chegar num único escrutínio ao desenlace da crise”⁵⁶⁹.

A proposição seria parcialmente transformada em direito constitucional- ou em dispositivo de *Scheinkonstitutionalismus* – após o golpe de 64. Em 22/07/1964, o Congresso Nacional aprovou a EC nº 9, a qual estabeleceu a maioria absoluta para a votação do Presidente da República. Em caso de não atingimento desse elevado quórum, o Congresso deveria se manifestar, aprovando o primeiro colocado por maioria absoluta. Em caso de novo insucesso, ocorreria segunda eleição popular, entre os dois candidatos mais votados.

O período, rico em polêmicas, assistiu à defesa de outras mudanças constitucionais – não raro em momentos de crise. Assim, derrotado o governo na votação para a concessão de licença para processar Carlos Lacerda, o governador mineiro Bias Fortes propôs um Conselho de Estado “técnico e apartidário”, o qual encaminharia a solução de grandes problemas nacionais. Dentre eles, as reformas constitucionais que o governador entendia serem necessárias: “a coincidência dos mandatos eletivos, a discriminação de rendas, o fortalecimento da estrutura federativa”⁵⁷⁰.

A proposta de um Conselho de Estado, apesar de nominalmente ecoar órgão do Império, na verdade era reminiscência mais direta do debate sobre a reforma da Primeira República. Se no regime monárquico o órgão homônimo tinha funções de consulta e de interpretação do direito, sob a República a proposta de órgão de elite análogo tinha outras funções. Relacionadas, em geral, com o maior entrosamento dos políticos no regime federativo – e, à medida que a intervenção estatal se aprofundava, com as demandas da administração.

Como consequência das vicissitudes do regime, desde a metade da Primeira República eram propostos os mais variados modelos de órgão de cúpula: “Conselho Federal da República” (Arnolpho Azevedo), “Conselho Nacional” que encarnaria o “Poder Coordenador” (Alberto Torres), “Conselho Supremo” como sucedâneo do Senado (Comissão do Itamaraty). Forte no Anteprojeto da Constituição de 1934, o órgão foi progressivamente esvaziado, até redundar no Senado mais atípico da Constituição da Segunda República, detentor do “Poder Coordenador”. A proposta de Bias Fortes, portanto, tinha muito pouco de nova.

Fumos elitistas também se viam na proposta do governo de transformar ex-Presidentes da República em “senadores vitalícios”, por meio da “emenda dos conselheiros”. Ela era visivelmente relacionada a outro tipo de questão: a busca por foro por prerrogativa de função, a qual depois levou JK a dedicar atenção para se eleger senador por Goiás. Não obstante, a própria existência da proposta, bem como as remissões, nos debates, ao Conselho de Estado e às formulações posteriores

⁵⁶⁹ OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de, *Reforma Constitucional*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.46, p.1-61, 1956, p.35-6.

⁵⁷⁰ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 17/05/1957, p.16, 9.

de órgãos, demonstravam a força que a ideia desse colegiado de elite tinha no imaginário político. A sua tramitação envolveu intenso debate político-jurídico, sobretudo quanto ao processo legislativo após votação desfavorável, sendo mobilizados os mais diferentes constitucionalistas. Além do próprio formato da proposta, que previa “conselheiros”, à medida que se arrefecia o ímpeto da reforma, chegou-se a cogitar, como forma de acordo, da criação de um Conselho de Estado⁵⁷¹.

Eleição indireta em segundo turno, ex-presidentes *conselheiros*, Conselhos de Estado: tudo isso, para alguns, ainda não ia longe o bastante. Gustavo Capanema, ao tentar encaminhar discussões de reforma constitucional, juntou as suas ideias à roda viva de propostas. O político, ao longo da década, vinha-se caracterizando como nome conservador, não obstante suas inovações no MEC. Chegara ao ponto de tornar acéfala a liderança do PSD na Câmara durante as incertezas anteriores ao 11 de novembro de 1955, pois não apoiava JK, tendo o papel de coordenação sido assumido na prática por José Maria Alkmin. Após a sucessão presidencial, renunciou à liderança⁵⁷².

Capanema propôs a medida mais radical que localizamos do período: a integral eleição indireta do Presidente da República, por meio de um colégio eleitoral composto por membros do Congresso Nacional e parte dos deputados estaduais⁵⁷³. Dava-se uma finta no voto popular, esse elemento de perturbação do concerto das elites políticas.

A noção de “colégio eleitoral” tinha uma evidente inspiração: a eleição presidencial dos Estados Unidos. Enquanto o sistema eleitoral daquele país, contudo, de diferentes maneiras vinha sendo democratizado, com transformações e reeleições de sua estrutura concebida no século XVIII, propunha-se a instituição no Brasil com o intuito oposto: desdemocratizar. O regime militar lançaria mão de ideia análoga, primeiro pela eleição indireta de Castello Branco, depois pela constitucionalização, em 1967 e em 1969, de um colégio eleitoral, também composto por parlamentares federais e por nomes escolhidos pelas assembleias legislativas. Vemos, aqui, óbvias continuidades, no temor e desprezo ao voto popular.

Outra alteração constitucional por vezes defendida era a da coincidência dos mandatos eletivos. Ou, ainda, a simultaneidade de eleições federais, ainda que havendo diferença na duração dos mandatos de deputados federais e do Presidente da República. Por vezes, a medida era atrelada à eleição indireta à Presidência da República, como no caso das propostas do Ministério da Justiça e de Gustavo Capanema – este, aliás, agiu formalmente para encaminhar a questão da coincidência, ao final junto propondo a eleição indireta e seu colégio eleitoral. O raciocínio subjacente às medidas

⁵⁷¹ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 12/07/1957, p.18; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 25/07/1959, p.4; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 06/08/1959, p.12; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 11/08/1959, p.18.

⁵⁷² BOJUNGA, JK, *cit.*; HIPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, *cit.*

⁵⁷³ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 23/06/1956, p.12, 5.

era que, se eram parlamentares que elegeriam a Presidência da República, seu mandato deveria ser recente, para melhor exprimir a vontade popular.

Uma coincidência geral de mandatos teria também o potencial de melhor coordenar os diversos entes federativos, sobretudo o federal e o estadual. Não ficaria mais o Governo Federal constantemente dependendo de eleições regionais, fragmentadas ao longo do mandato presidencial, para definir que base de apoio ou oposição teria nos governos locais – o que, em virtude do poder dos governadores sobre as bancadas, teria repercussões no Congresso Nacional. Da mesma forma, as autoridades federais não teriam que, ao longo do mandato presidencial, frequentemente dispendem tempo e energia em articulações políticas e eleitorais em tudo que era canto do país de forma pulverizada, ficando com a mão mais livre para a administração federal – que, em virtude da intervenção estatal, só aumentava.

Em outras palavras, antes a grande agitação simultânea e algo organizada de eleições coincidentes do que o gotejar de questões sucessórias ao longo do quinquênio. Os tempos de intervenção estatal deslocavam o ponto de equilíbrio entre política partidária, voltada às eleições, e política institucional, voltada à obra administrativa, em benefício da segunda. Um Estado atuante requer bases políticas mais firmes e previsíveis, bem como mais tempo dos agentes políticos para o dia a dia administrativo, dado o grande rol de tarefas que tem a desempenhar.

Esse foi outro debate da Terceira República que se viu concretizado no regime militar. A Emenda nº 9, de 22/07/1964, a par da alteração da forma de eleição da Presidência da República, estabeleceu a eleição simultânea para o Executivo e o Legislativo federais. A Emenda nº 13, de 08/04/1965, uniformizou os pleitos estaduais, determinando que as eleições para os membros do Executivo e do Legislativo regionais ocorreriam junto com as federais – exigindo para os governadores a mesma forma de maioria absoluta já consagrada na EC nº 9⁵⁷⁴.

O contexto das propostas de alteração constitucional no período ora enfocado, em suma, era tenso; o caráter delas, acentuadamente desdemocratizante, com a tentativa de retomada mais efetiva do poder por parte das elites políticas tradicionais. Enquanto Victor Nunes defendia o voto do analfabeto, com isso albergando a metade da população excluída formalmente do processo eleitoral, boa parte do *establishment* procurava eliminar, na prática, a outra metade da eleição presidencial.

De forma geral, o conjunto de propostas transmitia incômodos com a prática democrática sob a Constituição de 1946. Apontava, também, a ideia de que esta travava o Estado. As demandas

⁵⁷⁴ Ecoando a tradição do município enquanto criatura estadual, a EC nº 13, em vez de definir a questão diretamente no plano nacional, cometeu às assembleias estaduais a definição dos pleitos eminentemente locais. Por outro lado, estabeleceu diretrizes: mandatos de quatro anos, eleições simultâneas para todos os Executivos e Legislativos municipais e escrutínios “em dia mês do penúltimo ano do término do mandato do Governador”.

da vida moderna exigiam um Estado mais atuante e com gestão mais estável e profissionalizada, razões que explicam a insistência em propostas de delegação legislativa e de coincidência de eleições (não se menosprezando o potencial desta de captura para veiculação de eleição indireta). Nota-se, quanto a essas pautas de modernização e suas repetidas proposições e rechaços, continuidades com o dramático debate acerca da reforma agrária no crepúsculo do regime.

Se na década de 1950 se verificavam constantes exortações à concretização dessa reforma, no decênio seguinte o assunto atingiria uma espiral crítica, abrangendo o debate da respectiva reforma constitucional. Soaria então, mais estridente, o conservador “a Constituição é intocável” udenista. Não por acaso, a alteração constitucional referente à reforma agrária seria outra realizada só no regime militar, com sua leitura própria do assunto, com a EC nº 10, de 09/11/1964⁵⁷⁵.

O regime militar, em sua fase inicial, foi a concretização dos desejos reacionários dos filhotes da Primeira República. Mas, como Saturno, não demorou para devorá-los.

6.3.1.3 Contornando as camadas burocráticas e a política tradicional: a Administração Paralela

A notória modernização nacional empreendida por JK requeria muita intervenção estatal, o que por sua vez demandava aparato institucional adaptado à medida. Isso, todavia, encontrava sérios entraves, que já foram explorados pela literatura.

Por um lado, havia o fenômeno descrito como “empreguismo”, à época, ou “clientelismo”, posteriormente pela literatura. O concurso público não era regra universal na admissão de pessoal da União (tampouco em outros entes federativos): a nomeação de larga parte dos agentes públicos de então era pautada em critérios políticos, valioso instrumento político, inclusive para a barganha de apoio nos mais variados níveis da máquina pública. Dentro de seu estilo tido como “conciliador”, Juscelino não bateu de frente com a prática, continuando a lançar mão dela, sobretudo na parte final de seu mandato, com vistas ao “JK-65”⁵⁷⁶.

O “empreguismo”/“clientelismo” era clara continuidade da tradição político-administrativa brasileira, tendo sido a regra histórica. Não obstante, dentro do contexto de 1950, se revelava enquanto outra continuidade da Primeira República e de sua cadeia de troca de favores nos mais variados ramos federativos. Essas eram as “regras do jogo” que os agentes políticos de então, nascidos na primeira experiência republicana, tinham por referência⁵⁷⁷.

⁵⁷⁵ BENEVIDES, *A UDN e o Udenismo*, cit., p.189-96.

⁵⁷⁶ DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses*, cit.; BENEVIDES, *O Governo Kubitschek*, cit.; HIPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit.

⁵⁷⁷ Não entraremos, aqui, no debate terminológico acerca de termos como “clientelismo” e “coronelismo”, que tem em José Murilo de Carvalho o tratamento, levando em consideração de perto a obra do próprio Victor Nunes, mais apurado. Observamos apenas que os dois termos são marcadamente vagos, bem como lidam com objeto extremamente fluido, a

Outro aspecto relevante era o envelhecimento das próprias estruturas da Administração, como aponta a literatura. Adotando-se 1930 como parâmetro, o mundo e o Brasil se alteraram consideravelmente – quer tecnologicamente, quer em virtude da própria modernização brasileira advinda da intervenção estatal. Estruturas de atuação pública criadas em períodos anteriores não davam conta da nova complexidade, que demandava outras formas de ação e de resposta às contingências. Permaneciam, assim, camadas e camadas de Administração desatualizadas e superpostas. Pode-se dizer que a burocracia brasileira foi vítima de seu próprio sucesso: exitosa em contribuir para a modernização do país, ficou inadaptada para as novas condições fáticas nacionais⁵⁷⁸.

Observamos que existe a tendência na literatura a emprestar grande ênfase a 1930 como ano de virada⁵⁷⁹. A situação, todavia, é mais complexa. Análise dos decretos do Governo Provisório demonstra que muitas das medidas de então tinham antecedentes substanciais na Primeira República, havendo continuidades, não obstante o novo ritmo acelerado⁵⁸⁰. Autores, quer contemporâneos de 1950 como Carlos Medeiros Silva, quer estudiosos como Andrei Koerner, apontam a expansão da intervenção estatal brasileira ao menos desde a Primeira Guerra Mundial, para além das “ilhas de intervenção” até então existentes⁵⁸¹. Para além do volume, a partir de 1930 um dos diferenciais foi o caráter aberto da intervenção estatal, em oposição ao “liberalismo oficial” da Primeira República, o que ajuda a dissimular as continuidades entre um regime e outro no assunto.

Procurando contornar tanto o empreguismo quanto as camadas mais antigas e desadaptadas da Administração, os governos da década de 1950 lançaram mão de meios alternativos de gestão. Getúlio e Juscelino passaram a criar órgãos e entidades mais modernos ligados diretamente à Presidência da República, envolvendo tanto agentes públicos quanto empresários, com variados graus de sucesso e dinamicidade. As soluções eram contingentes e, em alguma medida, informais, mas assim se obtinha algum grau de ação rápida e coordenada da máquina pública⁵⁸².

Em verdade, esse tipo de administração é consideravelmente mais antigo que o Governo JK. Como destacou Afonso Arinos em entrevista a Maria Victoria Benevides, “estruturas

política. Não obstante a utilidade da separação conceitual das práticas como chave de leitura, dificilmente os agentes levavam essa distinção em consideração enquanto agiam, enxergando no lugar o mero exercício de uma prática solidificada no tempo, razão pela qual nós também tratamos aqui os conceitos indistintamente.

⁵⁷⁸ DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses*, cit.; BENEVIDES, *O Governo Kubitschek*, cit.

⁵⁷⁹ Por todos, DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses*, cit.

⁵⁸⁰ HOCHHEIM, *Federalismo, Centralização e Intervenção Estatal*, cit.

⁵⁸¹ SILVA, Carlos Medeiros, *Reforma Administrativa do Brasil*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.45, p.597-600, jul. 1956; KOERNER, *A Crítica ao Direito Privado nos Anos Vinte como Problema de Racionalidade Governamental*, cit.; SEELAENDER, *Pondo os Pobres no seu Lugar*, cit.

⁵⁸² BENEVIDES, *O Governo Kubitschek*, cit.; DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses*, cit.; BERCOVICI, “O Direito Constitucional passa, o Direito Administrativo permanece”, cit.

administrativas paralelas já existiam desde os tempos de Getúlio Vargas, que implementavam várias políticas sem dar satisfação ao Congresso, ao Tribunal de Contas etc”⁵⁸³. Ao menos desde a Revolução de 1930, governos modernizantes se viram diante do desafio de qualificar a máquina pública, em termos quer de instituições, quer de pessoal. Como não se podia livremente reformular a Administração nem desligar em massa maus funcionários, sob pena de queda do governo, a solução por vezes lançada era a criação de núcleos de eficiência que enfrentassem as questões mais importantes e a manutenção de setores ineficientes, incumbidos de tarefas menos prementes.

Estruturas paralelas, todavia, tinham seu preço – sobretudo as ligadas à Presidência da República. Elas demandavam grande quantidade de tempo, disposição e energia da cúpula do Executivo, a qual se via soterrada de problemas a resolver e de interesses políticos a coordenar. Gerava-se, assim, o fenômeno do “congestionamento da Presidência”, a qual se via consumida por todo tipo de questão. O Governo Vargas de 1951 procurou encaminhar a questão, articulando proposta de reforma administrativa que viabilizasse certa descentralização, com ampliação dos poderes ministeriais – sem sucesso. Tentativas posteriores tiveram o mesmo destino, tendo sido a máquina pública reformada – em contornos bem distintos – apenas em 1967, por meio de Decreto-Lei nº 200, até hoje vigente e, em parte, espelhado na Constituição de 1988⁵⁸⁴.

Como uma reforma administrativa enfrentaria grandes resistências e abalaria seu apoio político, JK manejava a Administração Paralela a fim de tocar seus projetos governamentais, sobretudo o Plano de Metas. Ela era composta, na síntese de Benevides, por órgãos como a CACEX, ligada ao Banco do Brasil, o BNDE e a SUMOC, bem como os Grupos Executivos e os Grupos de Trabalho, além de outros criados ao longo da gestão: o Conselho de Política Aduaneira e a SUDENE⁵⁸⁵.

Outra forma de defesa da eficiência administrativa era a generalização da lei orçamentária. Tancredo Neves, em entrevista a Maria Victoria Benevides, destacou a “tática” de JK de

apresentar ao Congresso o programa orçamentário em forma de *verbas globais* (e não muito específicas, o que poderia dar margem a propostas de ‘emendas’ etc) que sempre eram aprovados pela maioria parlamentar. Assim, os Grupos Executivos, os Grupos de Trabalho, as sociedades de economia mista, as empresas públicas, recebiam as verbas globais, que aplicavam de acordo com sua conveniência, independentemente de um apoio específico do Congresso⁵⁸⁶.

⁵⁸³ BENEVIDES, *O Governo Kubitschek, cit.*, p.227.

⁵⁸⁴ BENEVIDES, *O Governo Kubitschek, cit.*, DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses, cit.*; BERCOVICI, “*O Direito Constitucional passa, o Direito Administrativo permanece*”, *cit.*; SILVA, *Reforma Administrativa do Brasil, cit.*

⁵⁸⁵ BENEVIDES, *O Governo Kubitschek, cit.*, p.224-34.

⁵⁸⁶ BENEVIDES, *O Governo Kubitschek, cit.*, p.226.

Isso não obstante a Constituição de 1946, nos termos de Sonia Draibe, ter adotado uma “forma mista” de orçamento, nem de caráter legislativo, como ocorrera até 1926, quando foram vedadas as “caudas orçamentárias”, tampouco de caráter executivo, tal qual sob a Constituição de 1937, segundo a qual caberia ao Legislativo “aprovar ou não a proposta do Executivo, nas suas grandes linhas e em seus grandes números”. A Constituição da Terceira República teria se reservado a “descartar a idéia da aprovação de dotações globais”⁵⁸⁷.

Vemos aqui continuidades importantes, parte delas já destacadas por Draibe. O controle excessivo do orçamento pelo Congresso podia ser contraprodutivo em termos de gestão global e eficiente da máquina pública, sobretudo frente a tradição do empreguismo. Como resposta, ao longo do tempo foram sendo criados mecanismos de limitação legislativa na aprovação do orçamento. Uma primeira foi a Reforma de 1926, que vedou as “caudas orçamentárias”, disposições estranhas à matéria de gastos – as quais também continham, muitas vezes, previsões de delegação legislativa para o Executivo na Primeira República. A Constituição de 1934 exigia para a criação de despesa a previsão de receita, regra essa que, de acordo com Otto Prazeres, era fraudada, uma “verdadeira comédia”⁵⁸⁸. O Estado Novo chegou ao extremo de quase que alijar o Congresso do processo orçamentário, o limitando a aprovar o projeto de lei em seus números globais. A Terceira República procurou redistribuir certo poder ao Congresso, prevendo a aprovação do orçamento em partes fixa e variável, ao passo que definiu privativa a competência do Executivo para a iniciativa de leis que criassem despesas com pessoal em geral. Restavam, todavia, tensões e obstáculos à administração eficiente, como a criação sem controle de cargos por meio de emendas parlamentares⁵⁸⁹. As tensões clientelistas acerca do orçamento persistiriam ao longo do regime: somente em 1965, sob condições muito distintas, foi criada, por meio da EC nº 17, norma constitucional que tentasse coibir a prática da inflação de cargos por meio de emenda parlamentar – o que, todavia, não significava o fim do clientelismo⁵⁹⁰. Essa norma vige até hoje no constitucionalismo brasileiro.

Esse era o contexto do Governo JK. Juscelino, caminhando um pouco na direção do modelo da Constituição de 1937, explorou a margem de manobra que o encaminhamento da

⁵⁸⁷ DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses*, cit., p.316.

⁵⁸⁸ MANGABEIRA (Relator), *Estudos Constitucionais*, cit., p.51, 26-7.

⁵⁸⁹ No exemplo de João Mangabeira, dado no âmbito das discussões de reforma constitucional no IDPCP: “Isso já tinha sido examinado. A Câmara não pode aumentar serviços ou despesas nos projetos enviados pelo Poder Executivo que criem serviços ou despesas. O Presidente Dutra mandou ao Congresso um projeto referente a três médicos. Encaixaram emendas e foram incluídos mais de três mil funcionários”. MANGABEIRA (Relator), *Estudos Constitucionais*, cit., p.68.

⁵⁹⁰ CF 1946, art. 67, “§ 2º Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos Tribunais Federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou a despesa pública e disponham sobre a fixação das Forças Armadas. Aos projetos oriundos dessa competência exclusiva do Presidente da República não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista.”

proposta orçamentária concedia. Rumou à generalização da previsão de verbas orçamentárias, a fim de evitar interferências clientelistas minuciosas.

Outra forma de maior controle do Executivo sobre a intervenção estatal era a mobilização de empresas públicas. Seus dirigentes eram nomeados pelo Presidente da República e seu orçamento não era controlado pelo Congresso Nacional. Como mobilizavam somas substanciais na economia nacional, eram polos importantes de atuação econômica. A previsão de fundos com finalidades específicas também reduzia as possibilidades de manipulação de fração do orçamento pelo Congresso⁵⁹¹.

Nessa vasta e complexa máquina administrativa, a assessoria imediata ao Presidente da República assumia novos contornos. Cleantho de Paiva Leite, auxiliar de Getúlio na década de 1950, publicou acerca da rotina do gabinete. A organização desse tipo de atividade possui certa tendência a variar consideravelmente de acordo com o perfil do chefe do Executivo, mas é possível destacar algumas características do primeiro quinquênio da década que espelhavam certa estrutura geral da máquina pública, de sorte que muito provavelmente se mantiveram. Os assessores da Presidência, inclusive o Chefe da Casa Civil, lidavam com assuntos como exposições de motivos de ministérios, aprofundamento do estudo de problemas concretos da Administração submetidos ao Presidente, elaboração de estudos e de projetos de decretos e de mensagens, a serem posteriormente encaminhados para os Ministérios para exame e prestação de subsídios. Havia também, funções relacionadas à articulação entre Executivo e Legislativo: elaboração de mensagens de veto, contato com parlamentares da base aliada “para que o trabalho do Legislativo não alterasse os projetos de lei enviados ao Congresso pelo Chefe do Executivo”, atuação como assessores do Legislativo, quer redigindo mesmo minutas de pareceres para os relatores das comissões, quer comparecendo perante as comissões das casas legislativas⁵⁹².

A Chefia da Casa Civil, assim, tinha papel central no encaminhamento do dia a dia do governo. Durante o período de Victor Nunes, a função parece ter ganho dinâmica ainda maior, como veremos a seguir, dada sua presença frequente não só no encaminhamento burocrático das questões, mas também na articulação de problemas políticos, quer com governadores, quer com agentes políticos federais, inclusive nas relações com o Legislativo⁵⁹³.

As atuações de JK e de Victor Nunes na Casa Civil se inserem nesse contexto de disputas orçamentárias, de algum controle ao excesso de nomeações políticas e de articulações políticas.

⁵⁹¹ DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses*, cit., p.319.

⁵⁹² LEITE, Cleantho P., *O Assessoramento da Presidência da República*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959, p.35.

⁵⁹³ Se a alteração ocorreu só por conta da atuação de Leal, ou também por conta do desenho geral da Administração JK, fica em aberto, embora provavelmente, devido ao caráter amplo e dinâmico da estrutura de governo de Juscelino, a segunda razão tenha tido papel preponderante.

Operaram a cúpula da Administração Paralela. Em sem número de encontros e reuniões com as mais variadas figuras burocráticas e políticas, procuraram coordenar os esforços desenvolvimentistas, cumprir o Plano de Metas, azeitar relações entre órgãos, distribuir tarefas, concatenar as mais diversas políticas (monetária, cambiária etc), resolver superposições administrativas e conflitos entre órgãos, garantir suporte político. Assim, durante as gestões de ambos, o Brasil se alterava consideravelmente.

6.3.2 Atuação na Casa Civil

6.3.2.1 Panorama

Com a nomeação para a Casa Civil, Victor Nunes adentrou de vez a elite política nacional, passando a ser responsável pelas articulações políticas do governo. Os jornais da época, assim, multiplicam as notícias de sua participação em reuniões com JK, por vezes tomando parte das viagens do Presidente pelo País. Como o papel de um auxiliar é também evitar a sobrecarga da chefia, se reunia também sem a presença de Kubitschek com lideranças políticas, mesmo governadores, procurando encaminhar as questões. Aumentaram as notícias a respeito de sua participação em eventos e jantares sociais. Leal, assim, expandia seu círculo de relações, contatos, intermediações, alcançando personalidades de todo o país.

O próprio Victor Nunes sumariou o que foi essa experiência em sua vida, descrevendo também tensões entre órgãos e pressões advindas da função de controle de nomeações⁵⁹⁴:

A Casa Civil foi um turbilhão na minha vida, a começar pela falta de rotina do presidente, que às seis horas, freqüentemente, já estava trabalhando e chamava seus auxiliares imediatos a qualquer momento do dia ou da noite. Dotado de memória invulgar, cobrava os encargos imprevisivelmente, com uma cordial censura para os nossos esquecimentos. Só perdia a calma excepcionalmente, sobretudo com os mais íntimos. De qualquer modo, era um fiscal incansável das nossas tarefas.

Entre as minhas, fui sendo incumbido, progressivamente, do controle das nomeações para o funcionalismo, inclusive para as autarquias e empresas do setor público, que não respondessem perante a chefia da Casa Militar, então confiada ao General Nelson de Melo. É fácil imaginar o peso e as dificuldades desse encargo, num governo multipartidário, onde o PSD, partido do presidente, reivindicava a todo momento compartilhar de nomeações nas áreas de ministros ou diretores de outros partidos, especialmente do PTB. Eu tinha de caminhar como equilibrista ao longo dessa disputa, porque o presidente o mais das vezes deixava a responsabilidade nos meus ombros. Além disso, na intimidade da administração, o

⁵⁹⁴ LEAL, *Discurso do Ministro Victor Nunes Leal, cit.*, p.273.

Dasp fez duas ou três tentativas de dividir a supervisão das nomeações com a chefia da Casa Civil. Eu respondia sempre que a dualidade dificultaria o controle e que o presidente deveria manter essa função centralizada, fosse na Casa Civil, fosse no Dasp. E o presidente ia deixando o tempo passar, o que trazia a Casa Civil permanentemente abarrotada de pretendentes e padrinhos, principalmente deputados e senadores.

A despeito do caráter nacional de um governo federal, a Presidência JK, evocando certos tradicionalismos, viu em sua cúpula grande número de coestaduanos. Assim, com a posse de Leal – e a eleição de outro conterrâneo, Lidio Lunardi, para a Confederação Nacional da Indústria –, se anunciou em jornal que “Os mineiros do Catete eram ontem abertos sorrisos”. Em 1957, periódico destacou o grande número de conterrâneos na cúpula do poder.⁵⁹⁵

Mineiros são os presidentes do Supremo (Orozimbo Nonato), do Tribunal de Justiça (Romão Côrtes de Lacerda), do Tribunal Superior do Trabalho (Delfim Moreira Júnio) e do Tribunal Regional Eleitoral (Eurico Paixão). Mineiro é o presidente da República, mineiros o ministro da Fazenda, o prefeito Negrão de Lima, o ministro da Educação e também o ministro da Guerra.

A nomeação de Leal foi comemorada em sua terra natal, ficando “Carangola em festa”, de forma que ele teria recebido “mais de mil telegramas e cartas de felicitações”. Não tardaria e a região procuraria aproveitar as oportunidades do novo estado de coisas: suas “classes produtoras” teriam reunião com JK solicitando seus bons ofícios em financiamento do BNDE para a construção de hidrelétrica que atendesse “a mais de 10 municípios da zona da mata”. Victor Nunes seria “designado padrinho da causa”. Posteriormente Mário Pinotti, Ministro da Saúde e Presidente da LBA, liberaria recursos – estando Victor Nunes presente aos atos – para a construção de estabelecimento hospitalar em Carangola. A “Maternidade Angelina Leal” seria batizada em referência à mãe do chefe da Casa Civil, sendo a homenageada “figura de relêvo nos meios Sociais da cidade, pelas suas obras de benemerência pública”.⁵⁹⁶ Antes de tomar posse no STF, Victor Nunes também era convidado para proferir conferências em Carangola⁵⁹⁷.

Victor Nunes montou equipe de auxiliares diretos de renome. Teve por subsecretários, ao longo de sua gestão, o jurista Caio Tácito, o político Osvaldo Penido, o diplomata Sette Câmara, o diplomata e escritor Josué Montello e o escritor Cyro dos Anjos⁵⁹⁸. A divisão de trabalho entre as

⁵⁹⁵ *A Noite*, 1º Caderno, 06/11/1956, p.3; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 25/01/1957, p.6.

⁵⁹⁶ *A Noite*, 1º Caderno, 10/11/1956, p.3; *A Noite*, 1º Caderno, 22/11/1956, p.3; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 23/10/1958, p.12; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 30/07/1959, p.13.

⁵⁹⁷ PERTENCE, *Entrevista*, 2023.

⁵⁹⁸ Em cuja posse Leal advertiu os presentes para “o perigo de todos do Catete se transformarem em futuras personagens de outro romance do autor de ‘Montanha’”. *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 23/01/1959, p.17.

quatro subchefias tinha por critério a repartição (Ministério, autarquia) por que cada um era responsável. O diplomata Antonio Carlos de Andrada Tostes era secretário de Leal; o comissário Cândido Álvaro de Gouveia, seu assistente⁵⁹⁹.

O seu período à frente da Casa Civil foi reconhecidamente dinâmico. Quando de sua saída, sintetizou-se assim sua condução: Leal “concorreu para transformar um simples posto burocrático num organismo político atuante”, sendo ele “quem resolvia, de fato, os problemas políticos”. Foi descrito como “um dos mais eficientes auxiliares diretos do Presidente da República”, afirmando-se que vinha “cumprindo as suas funções com rara competência”. Era também elogiado por parlamentares, como Mario Palmerio, Leoberto Leal, Oliveira Brito e Pontes Vieira, chegando-se a afirmar que Victor Nunes teria sabido “transformar o importante órgão que dirige num quase super-órgão e um super-órgão que funciona efetivamente”. Em meio a uma das muitas obstruções da UDN, Aducto Cardoso, velho colega de Leal, compartilhou sua avaliação. Declarou que “o único ato louvável da administração do sr. Juscelino Kubitschek fôra a nomeação do sr. Vítor Nunes Leal, para a chefia da Casa Civil da Presidência da República, pois era um cidadão a altura do cargo”⁶⁰⁰.

A fama de eficiente auxiliar de JK podia também ser comunicada de forma mais jocosa por colunas sociais da época:



Victor Nunes Leal em conversa com o Presidente da Câmara dos Deputados Mazzilli e o chanceler Negrão de Lima

Fonte: Correio da Manhã⁶⁰¹

⁵⁹⁹ *A Noite*, 1º Caderno, 23/01/1957, p.3; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 23/01/1959, p.17; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 19/06/1957, p.8.

⁶⁰⁰ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 06/08/1959, p.12; *A Noite*, 1º Caderno, 09/11/1957, p.14; *A Noite*, 1º Caderno, 03/10/1957, p.3; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 11/11/1956, p.10.

⁶⁰¹ *Correio da Manhã*, 2º Caderno, 11/11/1956, p.12.

Notam-se paralelos notáveis entre as carreiras de Victor Nunes e do próprio JK. Nascidos longe das altas elites econômicas, ambos não tiveram caminho político tradicional, de sorte que não o iniciaram disputando mandatos legislativos. Viam-se no início como algo distinto de “políticos”, um como médico e outro como professor e advogado. Entraram no mundo político para valer atuando nos bastidores, aquele no gabinete de Benedito Valadares, este na Casa Civil. Além do mesmo estado natal, havia a uni-los seus ideais de construção de um país melhor por meio da intervenção estatal.

Por fim, pode-se quase especular se Leal, tal qual Kubitschek fizera ao aposentar-se da medicina, em dado momento ao longo da Casa Civil não teria assumido para si mesmo a identidade de político. Entrevista concedida, todavia, aponta pela negativa: Victor Nunes se via (ou se apresentava) como servidor público, não como político. Ele não tinha muito gosto pela política militante, sendo um intelectual. Sua fama, aliás, era a de *funcionário público número um*. Cumpridor de deveres, conhecia os limites de suas atribuições e buscava cumpri-las pontualmente. Seu próprio falecimento está ligado a essa identidade: ocorrido por complicações em cirurgia no Hospital dos Servidores do Rio de Janeiro, ele escolheu lá se deixar operar porque se via como servidor público, mesmo décadas depois de ter sido expulso do STF⁶⁰².

Ao longo do período, Leal pareceu demonstrar bom trânsito com o Ministro Lott, que o ajudara a chegar à Casa Civil. Esteve presente, por exemplo, à polêmica cerimônia da entrega da espada de ouro ao militar, no primeiro aniversário do movimento de 11 de novembro. Representando JK, participou da mesa de formatura no ISEB que teve o general por paraninfo, ocasião em que o militar defendeu ideias de nacionalismo econômico. Em meio a outros políticos, inclusive Amaral Peixoto, Bias Fortes e Benedito Valadares, acompanhou o militar, sentando-se à mesma mesa, em evento às vésperas do lançamento oficial de sua candidatura. Após sua saída da Casa Civil, seguia sendo recebido pelo Ministro em seu gabinete⁶⁰³. Além de serem conterrâneos, e do fato de Paulo Nunes Leal pertencer à mesma Força, havia entre eles em comum o apego à democracia, o nacionalismo e as concepções pró-intervenção estatal na economia.

Outra figura que localizamos no noticiário sobre Leal foi Sobral Pinto, participando os dois juristas por vezes do mesmo evento. Destacou-se, também, a atuação do advogado em caso envolvendo a concessão de passaporte diplomático a cônsul. Ante a recusa do Ministério das Relações Exteriores em cumprir determinação judicial em mandado de segurança, e dada a urgência

⁶⁰² Segundo ANÔNIMO, *Entrevista*, 2023.

⁶⁰³ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 13/11/1956, p.10; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 21/12/1957, p.3; *A Noite*, 1º Caderno, 21/12/1957, p.3; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 12/07/1959, p.10; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 20/08/1959, p.13; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 30/01/1960, p.10.

do caso, Sobral Pinto enviou telegrama ao chanceler Macedo Soares e escreveu a Victor Nunes, “solicitando sua intervenção amigável”⁶⁰⁴.

Victor Nunes, apesar de tudo, também teve seus momentos de crise à frente da Casa Civil. Assim, após a derrota do governo na votação do pedido de licença para processar Carlos Lacerda (no caso da revelação de segredos diplomáticos), o jurista pôs seu cargo à disposição, acontecimento que mal é notado na literatura sobre Victor Nunes. Por se tratar de questão de bastidor, não é fácil apurar suas nuances, sendo claro, no entanto, que ele assumiu, de algum modo, a responsabilidade política pela derrota governista.

A derrota expôs a desarticulação do governo na Câmara dos Deputados, uma vez que, em tese, ele disporia de base aliada larga o suficiente para aprovar a licença. A oposição, celebrando o resultado, apontou, entre suas causas, o descontentamento de parte da maioria com o governo e a “falta de maior entrosamento do Executivo com a maioria que o elegeu e o apoia na Câmara”. Bojunga precisou que o governo obtivera 152 dos 164 votos necessários, ao passo que a oposição amealhara 132 – inclusive de parte do próprio PSD mineiro, em virtude de “ressentimentos internos”. Chegou-se a circular o nome de Tancredo Neves para a substituição de Leal, o que foi desmentido pelo primeiro. Ao fim, sem que houvesse maiores explicações a respeito, Victor Nunes permaneceu no cargo, possivelmente em virtude de recusa de JK em aceitar a renúncia. Os eventos foram sumariados em retrospectiva ao final daquele ano: “O sr. Vitor Nunes Leal pede demissão da Casa Civil. Mas fica”⁶⁰⁵.

Apesar dos reveses, Victor Nunes ficava. Pouco depois do sucedido, as “classes conservadoras” de Juiz de Fora promoveram jantar em sua homenagem, de que participaram várias figuras, como o comandante da 4ª Região Militar (General Américo Braga), Nereu Ramos, Tancredo Neves, representantes de líderes políticos, Min. Caetano Estelita (TFR), o Consultor-Geral da República (Antônio Gonçalves de Oliveira), Caio Tácito e “vários outros políticos, magistrados e professôres”. Outro periódico informou à época que, na verdade, a homenagem a Leal seria pretexto para reunião de figuras políticas para a articulação da candidatura de Tancredo ao governo mineiro, em detrimento daquela de José Maria Alkmin.

Independentemente do propósito real do evento, discursou Victor Nunes- “profundamente comovido”, de acordo com uma das fontes-, agradecendo a homenagem e valorizando a obra de JK. Fonte da época reproduziu parte da elocução⁶⁰⁶:

⁶⁰⁴ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 05/05/1957, p.3.

⁶⁰⁵ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 17/05/1957, p.16, 9; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 18/05/1957, p.14; *Correio da Manhã*, 2º Caderno, 24/12/1957, p.6; BOJUNGA, JK, *cit.*, p.580-1.

⁶⁰⁶ *A Noite*, 1º Caderno, 03/06/1957, p.5; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 04/06/1957, p.6; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 04/06/1957, p.16, 9.

O princípio do estímulo à iniciativa privada, segundo rigorosos critérios de seleção é, aliás, o que informa essencialmente a política do governo, mas o Estado não deixará de atuar como pioneiro, ou de intervir, por outra forma, sempre que o particular não quiser, não puder ou não estiver em condições, a critério do Estado, de realizar tais ou quais empreendimentos necessários ao desenvolvimento nacional. O objetivo do governo é aumentar a produção industrial até quase o dobro, dando primazia as indústrias de base, isto é, fabricação de matérias-primas e de equipamento, para corrigir a situação atual, em que predomina, ainda, a indústria de bens de consumo.

O apoio irrestrito que o presidente Juscelino Kubitschek tem dado a Petrobrás, é o mais eloqüente desmentido -queles [*sic*] que, por motivos ou propósitos políticos, lhe querem usurpar a bandeira nacionalista. Qualquer esforço nesse rumo estará condenado por antecipação, porque o povo sente, como que por instinto, que a política de desenvolvimento é inseparável da independência nacional, e por isso não pode deixar de ser nacionalista o presidente que empreende uma ampla política de desenvolvimento nacional.

O discurso traz dados importantes. Primeiro, em vez de ser apenas vaga e generalizadamente laudatório, Leal optou por dar ênfase à obra de intervenção estatal e nacionalista dirigida por Juscelino, o que demonstrava o apreço do jurista pelo assunto. Segundo, é possível enxergar na exposição ecos dos estudos e das preocupações de Victor Nunes acerca do papel do Estado e do nacionalismo econômico, demonstrando pontos de afinidade entre o pensamento do teórico político e o programa do governo. Terceiro, o tom devotado à causa da elocução demonstrava a proximidade de Leal com o tema da intervenção estatal, deixando antever que se tratava de parte não desprezível de suas tarefas do dia a dia na Casa Civil.



Num contratempo distinto dos usuais do seu serviço, a residência de Victor Nunes foi alvo de incêndio. Os relatos a respeito variaram ligeiramente, conforme a fonte jornalística. O fato ocorreu por volta das seis da manhã e Leal, ao se juntar aos esforços de combate às chamas à porta do apartamento, teria queimado os pés, por se encontrar em traje de banho para nadar na praia. Medicado, recebeu a visita de amigos no apartamento e foi trabalhar no Catete. Debelado o princípio de incêndio, a análise do local revelou indícios de ação humana na origem – ficando em aberto se por acidente, de forma dolosa, ou mesmo por motivações políticas. Diferentes reportagens da época apontaram a imputação policial de dois cidadãos diferentes, um deles descrito como pessoa com deficiência e, o outro, como “incendiário”. Como não se apontou qualquer atuação conjunta, as notícias descreveram suspeitas contraditórias por parte das autoridades policiais⁶⁰⁸.

A consulta às fontes mostra que Victor Nunes, à medida que atuava na Casa Civil, ampliava sua atuação política e passava a estabelecer contatos com crescente número de políticos – sobretudo em relação aos setores pessedistas. Representou, assim, JK em reunião do PSD carioca; foi cogitado para assumir a Prefeitura do DF; levou importante comunicação de Kubitschek a Amaral Peixoto, presidente do Diretório Nacional do PSD e embaixador em Washington, no contexto de reforma ministerial; também representou Juscelino em almoço em homenagem a Amaral Peixoto⁶⁰⁹.

Essa aproximação em relação aos membros do partido pode ser uma das explicações para a sobrevivência política de Victor Nunes, mesmo após a depuração dos elementos da Ala Moça dos centros de poder. Para começar, ascendera à Casa Civil por meio de Nereu Ramos e de Lott, não por seus contatos com o grupo. Não obstante a literatura destaque sua proximidade com a Ala Moça⁶¹⁰, ele não fora propriamente parte dela, não obstante se possa identificar várias linhas políticas em comum entre ambos, sobretudo às voltadas à modernização do país. Além disso, Leal conseguiu estabelecer contatos em volume bastante com as lideranças tradicionais da agremiação para não cair em desgraça junto aos demais reformadores.

O que teria, afinal, levado a sua queda na Casa Civil? Existem diferentes versões, plausíveis e complementares. Periódico da época apontou que a medida teria ocorrido “Para dar

⁶⁰⁷ *A Noite*, 1º Caderno, 03/06/1957, p.5.

⁶⁰⁸ *A Noite*, 1º Caderno, 31/01/1957, p.7; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 01/02/1957, p.5; *A Noite*, 1º Caderno, 06/08/1957, p.6.

⁶⁰⁹ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 22/02/1959, p.20; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 23/07/1959, p.4; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 25/05/1958, p.6; *A Noite*, 1º Caderno, 25/07/1957, p.3.

⁶¹⁰ HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.194.

curso ao esquema governamental elaborado com vistas à sucessão”. Leal, que transformara a Casa Civil num polo de eficiência de grande peso político, “não poderia continuar no pôsto com o sr. Armando Falcão no Ministério da Justiça, sob pena de continuar o Ministério com a atuação apagada que vinha tendo nos últimos anos”. Já Victor Nunes, em seu discurso autobiográfico, atribuiu sua saída a conflitos quanto à política de nomeações⁶¹¹:

Nunca perguntei ao Presidente Juscelino pelas razões do meu afastamento quando ele me disse precisar do meu cargo. Mas suponho que foi por causa das nomeações, que eu só providenciava sob suas instruções ou com o seu consentimento, mas cuja responsabilidade aparente era minha. O descontentamento do Vice-Presidente João Goulart aumentava visivelmente. O próprio presidente, poucos dias antes de me exonerar, me recomendou, pessoalmente, que passasse as nomeações da área do PTB para a supervisão do Dr. Paulo de Tarso Flecha de Lima, agora embaixador. Ele era, ao tempo, assessor de imediata confiança do 3.º Subchefe da Casa Civil, o futuro Embaixador José Sette Câmara, juiz da Corte Internacional de Justiça, de Haia, que me sucedeu na chefia da Casa Civil, em agosto de 1959, passando a governador provisório do estado da Guanabara, com a mudança da capital federal para Brasília.

Coluna da época afirmou que JK teria “conhecida [...] admiração” pelo jurista⁶¹², de sorte “que o seu desejo é colocar Vitor Nunes na Alta Côrte, porém enquanto isso não ocorre, conseguiu mais uma vez a colaboração dêsse bom jurista na principal Consultoria, lugar de confiança pessoal por excelência”. Juscelino teria substituído Leal dado que⁶¹³

A função é eminentemente política e para exercê-la não se faz mister o saber jurídico. É indispensável, porém, uma paciência de santo para enfrentar a multiplicidade de interesses partidários ou não e Vitor, com o senso do Direito, certamente sentia dificuldades no atendimento de tudo quanto lhe era exposto pelos postulantes. Sobrevieram, então, as famosas injunções políticas, daí decorrendo a sua saída, sem, entretanto, perder o mais mínimo do aprêço presidencial.

A julgar pelo tratamento positivo que Juscelino lhe dedicava, se conclui que se procedeu à troca na Casa Civil não em virtude de incompatibilidades pessoais em relação a Leal, mas sim de pressões e de escolhas políticas ligadas à fase final do mandato, de preparação ao “JK-65”. Como tal, fazia-se necessária a saída do jurista, cujo nome já estava desgastado dentre certos círculos. Com a escolha de nova chefia, Kubitschek reiniciava as relações daquele órgão com a base aliada,

⁶¹¹ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 06/08/1959, p.12; LEAL, *Discurso do Ministro Victor Nunes Leal*, cit., p.273.

⁶¹² Admiração essa que era recíproca. Ainda décadas depois, Victor Nunes falava muito do ex-presidente a seus colegas e amigos. ANÔNIMO, *Entrevista*, 2023.

⁶¹³ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 16/02/1960, p.2.

numa demonstração inicial de boa vontade, ainda que o novo titular viesse a manter as mesmas restrições que Victor Nunes tivera.

Kubitschek insistiu para que Victor Nunes assumisse alguma embaixada das que se encontrassem vagas – periódico da época mencionou a de Honduras –, o que recusou, a fim de voltar às atividades de advogado. Foi então enviado para a IV Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, chefiando a delegação brasileira no Chile. Após seu retorno, Juscelino, em almoço, ofereceu a Leal uma das duas vagas que se abririam no STF – e, apesar do sigilo envolvendo a questão, o historiador do direito informou Sobral Pinto a respeito, “para eventual testemunho da espontaneidade do convite”⁶¹⁴.

Para a primeira das duas vagas no STF, Juscelino nomeou amigo de Leal, o Consultor-Geral da República Antônio Gonçalves de Oliveira. Com a vacância neste cargo, Victor Nunes veio a ser nomeado para ele.

6.3.2.2 Relações entre Executivo e Legislativo

Um dos assuntos de que Victor Nunes se ocupou à frente da Casa Civil foi justamente o azeitamento das relações entre Executivo e Legislativo – devemos nos recordar de que a paralisia legislativa já se revelara um de seus grandes temores, expressos em sua obra acadêmica. Além disso, devemos considerar, por um lado, que Leal reconhecidamente transformou o órgão em polo de poder político ao longo de sua gestão; por outro, que fora encarregado por JK de coordenar a área de nomeações, de forma que sua unidade administrativa estava “permanentemente abarrotada de pretendentes e padrinhos, principalmente deputados e senadores”, como descreveu em seu discurso autobiográfico. Podemos assim concluir que esse desdobramento provavelmente foi devido ao caráter proativo de Victor Nunes, o qual passou a enfeixar essas atribuições, absorvendo tarefas das lideranças e do Ministério da Justiça.

Logo no início, teve que participar dos esforços de aprovação do orçamento, em novembro de 1956. Vigia certa frustração da base aliada com o Executivo, uma vez que parlamentares demandavam que lhes fossem concedidas licenças especiais de importação de veículos a câmbio específico aos membros do Legislativo. À época, as importações eram reguladas mais estritamente, a fim de controlar-se a fuga de divisas, existindo câmbios e autorizações diversos, a depender do momento. O noticiário da época era rico de notas a respeito, dado que se tratava de forte demanda parlamentar, posteriormente convertida em lei. Além disso, em reunião específica com líderes e

⁶¹⁴ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 06/08/1959, p.12; LEAL, *Discurso do Ministro Victor Nunes Leal*, cit., p.273-4.

deputados do PSD, Victor Nunes verificou que havia também queixas dos parlamentares contra o Ministro da Fazenda Alkmin, “que, entre outros motivos, deixava de pagar ou pagava com grande atraso as dotações consignadas no Orçamento para as zonas dos deputados”. De acordo com o periódico, Leal reagiu afirmando⁶¹⁵

que o govêrno deve ter sua base firme e bem estruturada a fim de que possa superar as dificuldades que a Oposição lhe possa criar e caracterizou as responsabilidades dos que lhe faltam com seu apoio numa hora dessas. Fêz um apêlo aos deputados para que se entrosassem melhor. De sua parte, tudo faria para que do Executivo não lhes faltasse apoio. Êsse era o desejo e o empenho do presidente da República. E foi só. Não se cuidou ali nem se tocou na reunião sôbre a facilidade de câmbio para a importação de automóveis para os deputados, mesmo porque a reunião foi com deputados do PSD e os mais interessados no caso dos automóveis são elementos do PTB e do PSP.

Nessa mesma reunião com as bancadas estaduais do partido, Victor Nunes “fêz uma explanação das dificuldades que podem advir para o govêrno se não forem votados o Orçamento e os aumentos dos impostos de consumo, de lubrificantes e de combustíveis”. Afirmou-se ainda que o próprio JK pensava em fazer um pronunciamento a respeito, “situando as responsabilidades de cada um e que, doravante, os deputados que continuassem a fazer o jôgo da oposição, seriam tratados como adversários do govêrno” – o que significaria, nas entrelinhas, a perda de favores do Executivo. De acordo com o periódico, “Isso parece ter impressionado a todos, pois, na reunião da tarde, já o bloco pessedista, sem discrepância, votava tôdas as medidas julgadas de interêsse do Executivo”⁶¹⁶.

Não obstante a aliança governista em tese tivesse maioria para aprovar projetos de lei, os problemas da arregimentação da base parlamentar eram frequentes no Governo JK: não havia garantia de que todos os parlamentares estivessem presentes, nem de que votariam com o partido⁶¹⁷. Período particularmente conturbado foi o que se seguiu à negação de licença para processo de Carlos Lacerda, momento em que, além dessa derrota, o governo perdeu duas outras votações: “Em 10 de julho, é rejeitado o veto presidencial ao projeto que beneficiava os tesoureiros; em 12 de julho, é rejeitada a emenda que aprovava, sem concurso, funcionários alfandegários”⁶¹⁸. A articulação do governo no Congresso – então liderada pela Ala Moça – vinha sendo inexitosa.

⁶¹⁵ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 23/11/1956, p.14.

⁶¹⁶ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 22/11/1956, p.20.

⁶¹⁷ HIPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.84.

⁶¹⁸ HIPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.199.

Como resposta, o próprio JK tentou tomar as rédeas da situação, em reunião com as lideranças da base partidária. Ficou o Ministro da Justiça Nereu Ramos responsável pela coordenação “entre as correntes governistas”, “para obter um maior entrosamento partidário”, em esvaziamento dos poderes da Ala Moça; Victor Nunes, pelas “relações entre os parlamentares e o Catete, de modo a suavizar aquelas relações (que ultimamente andam tensas)”, bem como pela suplência nas funções de Ramos⁶¹⁹.

Ainda a respeito da derrota havida na questão dos tesoureiros, ocorreu reunião entre Victor Nunes, o PGR Carlos Medeiros Silva e Caio Tácito para examinarem a possibilidade de “o governo recorrer ao Judiciário”, “para que seja declarada a inconstitucionalidade daquela lei”⁶²⁰. Não se logrou localizar mais notícias a respeito, a sugerir que o governo decidiu temporizar e admitir a derrota, em vez de prolongar o debate com o Congresso Nacional por meio da judicialização.

A articulação Executivo-Legislativo seria um tema constante ao longo do período. Assim, por exemplo, os deputados do PSP Teotônio Monteiro de Barros e Lourival Almeida estiveram em reunião com JK e, depois, com Victor Nunes, para discutir a situação das forças que conduziam. Eles passaram na prática a ser os líderes após o rompimento dos ademaristas, e tentaram ajustar a posição do partido em relação ao governo. Parte do acordo dizia respeito à “permanência dos elementos do Partido nos cargos executivos que lhes foram conferidos pelo sr. Juscelino Kubitschek, ao acordo que se seguiu às eleições”⁶²¹.

Parte dos problemas de articulação entre o governo e sua base aliada advinha do apagão de informações: “a causa principal das dificuldades da Maioria consiste no seu quase divórcio do Catete, já que não dispõe de elementos de informações nas horas críticas em que isso se torna necessário”. Numa época de contatos pessoais ou, no máximo, ocasionais por telefone ou emissários, mas em que a atuação estatal nos âmbitos da vida se ampliava velozmente, ficava cada vez mais difícil para os membros da mesma coligação partidária acompanharem os desdobramentos. Em resposta, sob a liderança de Filinto Müller, cogitou-se a criação de uma “Comissão Mista para Assuntos do Legislativo”, com membros de cada Casa e Ministério, sob a presidência do Chefe da Casa Civil. A fim de se garantir a pronta comunicação, cada representante de Ministério teria mesmo “direito a usar, nas horas de emergência, o telefone oficial e transporte que os facilite imediato contato com as autoridades ministeriais”. Não localizamos mais notícias a respeito da iniciativa, o que sugere seu engavetamento. De qualquer modo, ela parecia irrealizável, por estipular que o órgão se reuniria “diariamente, das 13 às 19 horas”, examinando “todos os

⁶¹⁹ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 17/07/1957, p.14, 4, 6; *A Noite*, 1º Caderno, 13/07/1957, p.3; HIPPOLITO, *De Raposas e Reformistas*, cit., p.199-200, apresenta uma divisão de tarefas distinta, cometendo a Ramos as atribuições de Leal.

⁶²⁰ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 12/07/1957, p.6.

⁶²¹ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 01/12/1956, p.16.

projetos que sejam apresentados” e acompanhando, “religiosamente, os andamentos das proposições em curso no Congresso”⁶²².

Os novos temas de atuação estatal traziam dificuldade não só para a articulação entre Executivo e Legislativo, mas também para as próprias bancadas. Com a profusão de temas, fez-se necessário o melhor conhecimento de muitos assuntos especializados, o que por sua vez requeria maior base material. Experiência para responder a esse desafio foi a inauguração do Escritório Técnico das Bancadas do Norte e do Nordeste, destinado a prestar apoio aos respectivos parlamentares, independentemente do partido a que pertencessem. Juscelino e Victor Nunes compareceram à inauguração, realizando o Presidente longo discurso⁶²³:

Em outras quadras, iniciativas como esta seriam inviáveis, feneceriam ao nascer. Por muito tempo o espírito partidário sobrepôs-se, entre nós, a consciência econômica; exclusivismos localistas não deixavam medrar os entendimentos que abrem caminho às grandes realizações da comunidade; o personalismo vincava fortemente a muitos dos nossos melhores homens, impedindo o trabalho em conjunto, a continuidade de esforços, a fixação de metas a longo prazo, que não podem ser atingidas numa só geração. Quase sempre se procurava o efeito imediato como base do êxito de uma carreira política. Essa sofreguidão, essa impaciência não eram propícias a uma planificação de atividades, no tempo e no espaço. Por outro lado, a pouca objetividade, a carência de senso prático, a predominância das querelas políticas traziam Parlamento e Governo quase alheios aos grandes temas da economia nacional.

[...]

É sumamente confortador averiguar como se tem mudado o nosso comportamento político. E, como há pouco acentuei, o ato da instalação desse Escritório Técnico reflete eloquentemente as transformações a que a nossa geração tem assistido. Sem omitir os magnos interesses da liberdade e da democracia, na esfera política, o parlamento brasileiro de hoje se empenha, a fundo, no estudo e solução dos problemas econômicos. Acudindo aos apêlos de uma Nação que ingressa francamente na era industrial e tecnológica, o Congresso lhe vai proporcionar os instrumentos de que necessita para integrar as suas forças, e produzir e acumular, em escala que satisfaça às necessidades de uma população que cresce em vigoroso ritmo.

Os tempos mudavam e requeriam crescente intervenção estatal, com superação das formas tradicionais de política.

6.3.2.3 A Sudene e as suas muitas continuidades

⁶²² *A Noite*, 1º Caderno, 13/11/1957, p.3.

⁶²³ *A Noite*, 1º Caderno, 30/10/1957, p.3.

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene –, como resume Bercovici, foi medida do Governo JK que procurou “unir a ação técnica com o comando político”. “A Constituição de 1946 consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, prevista já em 1934”, de sorte que a Superintendência era órgão de planejamento regional de que participavam ativamente os governos estaduais interessados – inclusive os próprios governadores –, com o objetivo de combater as desigualdades regionais. Diretamente subordinada à Presidência da República, a Sudene e seu titular tinham grande legitimidade política perante os demais órgãos da Administração Federal, esteio importante para a coordenação de políticas públicas diversas e o vencimento de resistências por parte de autoridades federais. Instância de articulação entre Ministérios e estados diversos, as propostas nela desenvolvidas tendiam a ter grande peso político na esfera federal, de forma que a Superintendência era “uma espécie de ‘contra-peso’ à influência do poder econômico do setor industrial do Centro-Sul no âmbito do Poder Executivo”. Figura central na iniciativa foi o economista Celso Furtado. Elaborador de *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, foi o Superintendente de 1959 a 1964 – ano que a experiência foi subvertida⁶²⁴.

A origem da Superintendência está em grave seca que assolou a região no início do mandato: Juscelino, impressionado com seus efeitos, sobretudo sobre a população, passou a determinar que a Administração Federal cuidasse do assunto⁶²⁵. A fim de levantar as obras a serem executadas, os jornais da época relatam o importante papel de articulação do Congresso dos Bispos do Nordeste, tendo sido firmados convênios entre a União e o colegiado religioso, prevendo medidas de atuação federal.

As disputas políticas de então também tiveram papel relevante na criação da entidade. Por um lado, a conquista, pela UDN, dos governos da Bahia e de Pernambuco – neste, em coligação com o PTB e uma dissidência do PSD. Por outro, as denúncias de corrupção referentes a medidas de combate às secas, a qual beneficiaria em grande parte lideranças tradicionais ligadas ao PSD. O “muito famoso e pouco conhecido” *Relatório Ramagem* analisaria a fundo o quadro, aparentemente constituindo-se em “elemento de pressão das forças armadas, principalmente do Exército”⁶²⁶.

A sucessão de diplomas jurídicos é eloquente. A Sudene foi criada pela Lei nº 3.692/1959 – a qual, todavia, foi só mais um passo num longo histórico, dotado de pontos de partida distintos.

⁶²⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil*. In: Direito Tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho, São Paulo: Quartier Latin, 2008, p.889-905; OLIVEIRA, Francisco de, *Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)*, FGV CPDOC. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/superintendencia-do-desenvolvimento-do-nordeste-sudene>>.

⁶²⁵ KUBITSCHK, *Meu Caminho para Brasília*, v.3, cit.; BOJUNGA, JK, cit.

⁶²⁶ OLIVEIRA, *Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste*, cit.

Por um lado, o governo criou o Conselho de Desenvolvimento, diretamente subordinado à Presidência da República, por meio do Decreto nº 38.744/1956 no início daquele ano, a fim de que realizassem estudos para o fomento do desenvolvimento do país. Seu Secretário-Geral era designado dentre os membros de seu conselho pelo Presidente da República e o órgão foi alterado por uma série de complementos: os Decretos nº 38.906/1956, 40.579/1956 e 43.395/1958.

Por outro lado, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste pelo Decreto nº 40.554/1956 no final daquele ano – o qual era, nos termos do art. 1º do ato, transformação da Comissão de Investimentos do Nordeste, originada no Decreto nº 36.478, de 18/11/1954 – do início da Presidência Café Filho e do Ministério Lucas Lopes. Se a Comissão existia no âmbito do Ministério da Viação, o novo GT funcionaria “sob a supervisão do Secretário Geral do Conselho de Desenvolvimento” – estaria, portanto, sob o guarda-chuva da Presidência da República. O grupo de trabalho era composto por representantes de Ministérios e entidades federais, tendo “o principal objetivo de apresentar ao Govêrno um plano global para o desenvolvimento” do Nordeste, sendo seu Diretor Executivo “o representante do Banco do Nordeste do Brasil S.A”. Outras medidas referentes ao combate à seca foram previstas no Decreto nº 39.295/1956, o qual alude ao “Encontro dos Bispos do Nordeste” em Campina Grande.

Foi criado, ainda, por meio do Decreto nº 45.445/1959, o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, com sede em Recife e com o objetivo de prover ao desenvolvimento daquela região, “Enquanto não se constituir por lei, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste”. O órgão atuaria “junto à Presidência da República” e teria Diretor Executivo designado pelo Presidente da República – sem que o diploma limitasse a nomeação a representantes do Conselho. Já descrito enquanto “guarda avançada da Sudene”⁶²⁷, tratava-se de sua fase inicial, mas sem a figura de um Superintendente (e com representante, para além de entidades públicas, do “Secretário-Geral da Conferência Nacional dos Bispos”). O diploma, ainda, revogava expressamente outros referentes ao Conselho de Desenvolvimento e ao GT para o Desenvolvimento do Nordeste, constituindo o Conselho em unificação daqueles órgãos.

A Sudene envolvia muitas continuidades históricas. As mais diretas eram a da Superintendência com o Conselho do Desenvolvimento do Nordeste, e deste tanto com o Conselho de Desenvolvimento quanto com o GT para o Desenvolvimento do Nordeste. A análise comparativa revela que um órgão fluía no outro, representando mudanças e adaptações oriundas das circunstâncias e da experiência, até ser moldado o desenho fixado na criação da Sudene pela Lei nº 3.692/1959 – e que em breve seria novamente alterado pela Lei nº 3.995/1961, a qual aprovou o Plano Diretor da Superintendência, incluiu parte de Minas Gerais e acrescentou novos

⁶²⁷ OLIVEIRA, *Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste*, cit.

representantes ao Conselho. A Sudene é o resultado de anos de experimentação dentro do âmbito do Executivo.

Parte do mesmo fenômeno, mas que merece tratamento à parte, é a continuidade imediata entre a Sudene e a administração paralela de JK. Ou, em outros termos, *a Sudene é a cristalização da Administração Paralela de JK no contexto de desenvolvimento do Nordeste*. O que a Sudene passou a fazer, o Executivo já fazia, principalmente por meio dos órgãos colegiados vinculados à Presidência da República. E, dada a natureza fluida da política, autoridades locais, nem sempre estatais, eram ouvidas, ainda que mais informalmente, como demonstra a atuação dos bispos da região.

Não se pode desconsiderar a importância da institucionalização da Sudene por meio de lei. Isso lhe trazia a maior legitimidade e o maior peso político advindos da forma. Relevantes eram, também: a participação de governos estaduais; o fato de parlamentares do país inteiro terem tomado parte no respectivo processo legislativo, ficando cientes da medida e a aprovando; a concessão de incentivos fiscais –, mas não se pode ignorar que o cerne de suas atividades já vinha sendo implementado pela ação do Executivo.

Essa continuidade entre Sudene e Administração Paralela também ilustra como a atuação do Poder Público fortalece o Executivo: o fundamental para a intervenção estatal é uma estrutura burocrática que disponha de fundos para atuar e alterar a realidade. Numa cultura institucional que já aceita decretos de certa amplitude, basta a criação de órgãos por atos do Executivo e a liberação das respectivas verbas – tal qual ocorreu no caso do Nordeste.

A outra face dessa continuidade entre Sudene e Administração Paralela, que reflete um aspecto institucional, é a ligação entre a Superintendência e o Plano de Metas. A Sudene é o Plano de Metas desenvolvimentista regionalizado e dotado de configuração institucional para que perdure no tempo.

A criação da Sudene também revela continuidades mediatas. Uma primeira, mais curta, é entre os governos JK e Vargas. Não obstante o Decreto nº 36.478 seja do Governo Café Filho, seu objetivo e seu âmbito de atuação, prevendo a articulação de atores diversos, tende a demandar certo tempo de estudos e preparação prévios – isso se considerando apenas o trâmite dentro do órgão originário, o Ministério da Viação; resta, após, o tempo necessário para estudo e eventual aprovação da Presidência. Pode-se concluir, portanto, que a preparação da medida não se iniciou naquele governo, mas sim no de Getúlio. Vemos, portanto, mais uma vez, ecos entre estruturas de atuação executiva dos Governos Vargas e Kubitschek, a ilustrar a tentativa daquele Poder de dar conta das demandas de intervenção estatal, num contexto de Congresso emperrado.

Outra continuidade mediata, agora de alcance médio, é o desenho específico da Sudene – inovação de sua lei de criação perante seus decretos antecessores – que prevê a participação de governos estaduais. O desenho, se não era comum na Administração, tampouco era inédito. As antigas autarquias de defesa de produtos específicos – Instituto do Açúcar e do Alcool, Instituto Nacional do Pinho, Instituto Nacional de Mate etc – previam a participação de representantes estaduais, dentro de flutuações maiores de composição⁶²⁸⁻⁶²⁹. O Instituto Nacional do Sal, aliás, era presidido, mediante aprovação do Presidente da República, pelo representante de banco ou consórcio bancário encarregado do financiamento da defesa do sal, em estrutura de articulação algo parecida com a que seria adotada em relação ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste.

É necessário destacar que a Sudene tinha papel muito diferente daquele dessas entidades, uma vez que não se limitava a questões de produção, regionalizando o planejamento desenvolvimentista do Governo JK. Deve-se, todavia, também notar a existência desses antecedentes de articulação institucionalizada com governos locais em assuntos que o governo federal julgasse de maior relevância, ainda que dotados apenas de um escopo muito mais específico. A Sudene não foi o primeiro fórum formal de articulação entre autoridades federais e estaduais.

Constata-se, também, uma continuidade mediata mais ampla. Ao realizar sua última reforma ministerial, Getúlio juntou um corpo eclético de auxiliares, inclusive oriundos da UDN e antigos companheiros do início da Revolução de 30 – como José Américo, nomeado para a mesma função que ocupara no Governo Provisório: o Ministério da Viação. À época, Américo estivera a braços com grave seca que assolava o Nordeste, lançando mão de uma série de medidas de combate, o que se refletira na produção jurídica do regime. A Comissão do Itamaraty, elaborando anteprojeto de Constituição que, em regra, consolidava os atos do Governo Provisório, incluiu o enfrentamento das secas ao texto – o que, por sua vez, foi confirmado pela Constituinte. Era o início do federalismo cooperativo, como Bercovici destaca em relação ao período⁶³⁰.

⁶²⁸ Nesse contexto, particularmente notório foi o Instituto Nacional do Mate, criado pelo Decreto-lei nº 375/1938. Se por um lado sua estrutura corporativa era típica do período, compondo a Junta Deliberativa um presidente e quatro representantes de cada polo – governos, empresários, trabalhadores –, por outro, a representação federal direta se verificava apenas por meio da indicação do Presidente da Junta, sendo os quatro representantes de governos em questão nomeados pelos governos estaduais. Ainda que se considera o controle da União quer sobre os governos estaduais, por meio do regime de intervenção, quer sobre as estruturas de empresários e de trabalhadores, por meio do aparato sindical, o formato se destaca por sua atipicidade.

⁶²⁹ Se o IAA iniciou com representantes dos governos estaduais no Governo Provisório (Decreto nº 22.789/1933), o Estado-Novo os excluiu, indicando o Poder Público representantes apenas por meio de entidades federais por força do Estatuto da Lavoura Canavieira (Decreto-Lei nº 3.855/1941), a denotar maiores preocupações federais acerca do controle do assunto.

⁶³⁰ BERCOVICI, *Tentativa de Instituição da Democracia de Massas no Brasil*, cit.; HOCHHEIM, *Federalismo, Centralização e Intervenção Estatal*, cit.

E, assim, o ciclo se fechava: o mesmo Ministro que centralizara o combate à seca na década de 30 foi o que instituiu décadas depois colegiado executivo que seria sucessivamente adaptado pelo Governo JK e resultaria na Sudene – ela própria criada em virtude da grave seca na região na década de 50. Uma das experiências mais arrojadas de federalismo cooperativo, a Sudene, está, de certa forma, ligada ao próprio início do federalismo cooperativo no Brasil.

Victor Nunes estava diretamente envolvido nos esforços de desenvolvimento que se cristalizariam na Sudene – sua função de chefe da Casa Civil determinava que ele coordenasse as mais variadas medidas e articulações. Assim, presidiu reunião relacionada ao Encontro dos Bispos do Nordeste, tendo-se firmado convênio em 1957. Presidiu, também, reunião em 1959 entre autoridades do governo e bispos daquela região, a fim de que fossem analisados e eventualmente aprovados projetos recomendados pelos religiosos.⁶³¹

Victor Nunes também, representando JK, viajou para o Nordeste, no segundo aniversário do evento, para inaugurar obras decorrentes do Encontro dos Bispos. Dentre elas, em Açu, o Conjunto Educacional Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira – a cujo Teatro-Escola foi dado o nome Victor Nunes Leal. Continuando a revelar a interpenetração entre público e religioso, entre autoridades federais e locais, foi inaugurada também a Emissora de Educação Rural, do Serviço de Assistência Rural, da Arquidiocese de Natal⁶³².

Esteve presente, também, à inauguração da Sudene, em cerimônia solene presidida por JK⁶³³.

6.3.2.4 Produção Intelectual

Estar à frente da Casa Civil de um governo dinâmico como o de JK não é tarefa que costume conceder a alguém muito tempo livre, de modo que Victor Nunes produziu, nesses anos, número menor de obras. De todas, a que mais realçava os impactos da intervenção estatal foi sua fala em evento promovido pelo IDPCP.

Tratava-se da “Mesa-Redonda sobre Problemas de Governo Municipal”⁶³⁴ em 18/08/1959. O evento foi promovido pelo IDPCP em colaboração com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, em virtude da presença, no Rio, do Prof. Henry Maddick, da Universidade de Birmingham. O docente realizava pesquisa comparativa sobre governos locais para a ONU e a

⁶³¹ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 28/06/1957, p.4; *A Noite*, 1º Caderno, 17/07/1957, p.3; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 16/06/1959, p.7.

⁶³² *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 12/08/1958, p.13.

⁶³³ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 17/02/1959, p.18.

⁶³⁴ *Mesa-Redonda sobre problemas de Governo Municipal*, Revista de Direito Público e Ciência Política, Rio de Janeiro, v.2, n.2, jul.-dez. 1959.

Associação Internacional de Ciência Política. Da reunião participaram o pesquisador estrangeiro, Themistocles Cavalcanti, Cleantho de Paiva Leite, Rafael Xavier, Luís Simões Lopes, Diogo Lordelo de Melo, Oswaldo Trigueiro, Barbosa Lima Sobrinho, Samuel Duarte, Bilac Pinto, Caio Tácito, Victor Nunes Leal e, como secretário, Alcântara Nogueira. Como é possível notar, tratava-se de mais um evento do IDPCP reunindo nomes de peso do direito e da política.

Os debates expuseram os dilemas da intervenção estatal. Uma vez que o Poder Público assumia a tarefa de melhorar as condições de vida da população, faziam-se necessários maior conhecimento técnico e melhor coordenação nas ações. O que o federalismo – sobretudo um que ressaltasse os municípios, como resposta ao estadualismo da Primeira República – podia dificultar.

Leal não enfrentou a questão diretamente, mas falou da experiência de coordenação de poderes no Nordeste, no âmbito do que seria cristalizado na Sudene.

Um outro aspecto que o evento demonstrou foi a continuidade de certo pensamento tecnocrático. Maddick inquiriu expressamente sobre a possibilidade de nomeação do chefe do Executivo local, como ocorria em certos países; Cleantho Paiva Leite era saudosista da estrutura do Estado Novo. Notam-se, aqui, continuidades: das propostas do fim da Primeira República (Castro Nunes, Francisco Campos), passando-se pelo Estado Novo e pelo pensamento jurídico na Terceira República, a figura do prefeito nomeado chegaria ao regime militar, nele florescendo.

O observador externo por vezes levanta pontos novos, realça características normalizadas no Brasil mas atípicas em outros lugares ou, ainda, destaca aparências que podem ser desmistificadas, com proveito para os estudos históricos. Assim, ao Maddick estranhar o grande grau de poder das autoridades locais, Cleantho redarguiu que “A autonomia exagerada que o Prof. Maddick observou em relação a autoridades locais não é tão grande na prática, pois os governos federal e estadual invadem as funções locais por motivos econômicos”. Por outro lado, o pesquisador inglês não pôde deixar de confirmar a informação, como se não fosse crível, perguntando se mesmo “Há vários departamentos de estado operando na mesma zona administrativa?” Dúvida que demonstrava não só repercussões do federalismo, mas também o grau de desorganização e sobreposição da máquina pública de então, em virtude da superposição de camadas administrativas de um país em rápida transformação.

Os debates demonstravam que a coordenação das diversas instâncias do Poder Público era um dos grandes desafios. Federativamente, os problemas se multiplicavam. Barbosa Lima Sobrinho relatou como, quando governador a partir de 1946, tinha procurado providenciar auxílio técnico aos municípios por meio do Departamento de Municipalidades, deparando-se então com as dificuldades geradas pelo novo regime constitucional – esse tipo de órgão passara a ser de difícil operacionalização. Se as demandas da intervenção estatal e a falta de pessoal com formação

adequada incentivavam o esforço conjunto dos entes, o contorno constitucional da autonomia municipal o travava.

Victor Nunes destacou que, não obstante o aumento dos impostos das localidades, os municípios ainda estavam sob a influência dos estados. Mas havia novidades: informou que, se antes recebiam auxílio apenas dos estados, ou da União com a intermediação estadual, agora recebiam também *diretamente da União*. Isso, é claro, alterava a dinâmica federativa brasileira.

Victor Nunes também enunciou duas conferências sobre a Ciência Política, uma na Escola Superior de Guerra e outra como aula inaugural na Faculdade Nacional de Filosofia na Universidade do Brasil, sua instituição⁶³⁵. A segunda foi publicada tanto na Revista de Direito Público e Ciência Política, do Rio de Janeiro, quando na Revista Brasileira de Estudos Políticos, de Belo Horizonte – de cujo Conselho de Direção participava, tendo o periódico por diretor Orlando M. Carvalho. O conteúdo das palestras foi substancialmente idêntico, afora certa mudança de ordem de alguns tópicos e a inclusão, num deles, da descrição de ramos de saber afins àquela área de conhecimento.

Não cabe a este trabalho abordar as nuances de sua elocução a respeito. Devemos, todavia, realçar alguns aspectos de seu pensamento que dizem respeito a sua atuação política e jurídica.

Victor Nunes valorizava a dinâmica: eram as transformações que estavam no cerne de sua concepção de política. Para ele, o conceito-chave dessa área do saber não era “controle social” ou “poder”, mas sim “direção da sociedade”, abrangendo tanto orientações dominantes quanto não dominantes em dado momento social, assim como suas relações recíprocas. Como expôs com todas as letras:

Não desejamos terminar esta exposição sem observar que a tônica da ciência política não é a estática, mas a dinâmica social. Essa conclusão salta aos olhos, desde o momento em que utilizamos o conceito de *direção* da sociedade como ponto de referência para determinação do objeto da ciência política⁶³⁶.

O raciocínio de Leal era voltado à transformação e à mudança; seus exemplos, ligados à intervenção estatal, dizendo respeito à melhoria das condições de vida da população, à energia nuclear, à saúde, à educação. Quando fugia desse tipo de assunto, fazia-o para citar o fracasso dos métodos de trabalho de Bean, que procurara, medindo crânios, demonstrar a suposta superioridade de uma fração população humana sobre a outra, restando refutado o pesquisador. Similarmente, ao

⁶³⁵ LEAL, Victor Nunes, *O Poder Nacional: Seus fundamentos políticos*, Estado-Maior das Forças Armadas, Escola Superior de Guerra, 1958; LEAL, Victor Nunes, *Ciência Política*, Revista de Direito Público e Ciência Política, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.16-33, jan.-jun. 1959; LEAL, Victor Nunes, *Ciência Política*, Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, v.3, n.5, p.67-88, jan. 1959. Quanto à palestra na Universidade do Brasil, utilizaremos aqui como referência a edição da Revista de Direito Público e Ciência Política.

⁶³⁶ LEAL, *Ciência Política*, *cit.*, p.31.

se examinarem as instituições, o objeto da Ciência Política não seria tanto a descrição de sua estrutura – tarefa da Teoria do Estado e do Direito Público –, mas sim “saber como funciona essa estrutura, (...) investigar como as diversas forças sociais chegam a influir nesse processo, ajustando as instituições políticas à infraestrutura social em permanente mutação, ou procurando conter, com as próprias instituições políticas, o fluxo incessante do processo social”⁶³⁷.

O autor mencionou novamente as referências intelectuais que lhe eram caras, Laski e Heller, destacando as condicionantes sociais que existiam, repercutindo na atuação das pessoas. Ressalvava, porém, que a realidade também podia ser mudada: “O homem – escreve Heller – é o produto e ao mesmo tempo o modelador da sua história, é um elemento comparativamente constante que evolui enquanto vive” – citando-se nessa passagem o artigo anos antes traduzido por Leal⁶³⁸.

Para Victor Nunes, o controle social do comportamento teria tanto manifestações inconscientes quanto outras deliberadas: educação, religião, propaganda e poder. Este abrangeria, por sua vez,⁶³⁹

o poder do estado, que é a forma tecnicamente mais desenvolvida de controle social. Nesse mecanismo do controle social deliberado, o poder é que desempenha o papel principal e de maior responsabilidade, devido à interferência crescente, e cada vez mais intensa, do estado no domínio social e econômico.

O direito não foi abordado diretamente pelo autor, o qual se resumiu a afirmar que o “poder dominante”, a resultante das interações de forças políticas, era denominado “poder do estado ou *poder estatal*, quando tomado no seu aspecto jurídico, isto é, na sua função de controle do direito”. As normas jurídicas, em outras palavras, eram instrumentais: o poder dominante da sociedade as moldava e ditava seu conteúdo⁶⁴⁰.

Não haveria, assim, direito adquirido, tradição ou instituição que pudesse bloquear a atuação do polo último de poder da sociedade. Essa concepção de direito- notemos- amoldava-se muito bem às convicções de Victor Nunes acerca do papel da intervenção estatal – operacionalizada pelo direito – na transformação da sociedade.

Ao tratar das disciplinas afins, ocorreu-lhe “em primeiro lugar” a história, sobretudo a social e a política, tanto pelos dados que oferecia quanto também pela “cuidadosa técnica de seleção desses dados, que os historiadores já desenvolveram para adequada interpretação dos documentos e testemunhos recolhidos”. Foram mencionados também, em conjunto, o Direito Público e a Teoria

⁶³⁷ LEAL, *Ciência Política, cit.*, p.32.

⁶³⁸ LEAL, *Ciência Política, cit.*, p.25.

⁶³⁹ LEAL, *Ciência Política, cit.*, p.18.

⁶⁴⁰ LEAL, *Ciência Política, cit.*, p.19.

do Estado, que permitiam o estudo com mais propriedade das “correlações entre determinados fatos sociais e as formas de estado ou de govêrno”⁶⁴¹.

Esse trecho chama a atenção, uma vez que o autor não tratou do direito como um todo: apenas do público. O direito privado não foi objeto de consideração sua – a indicar o profundo divórcio que havia então entre uma área e outra na consciência de muitos juristas. Mesmo um pesquisador particularmente arrojado como Victor Nunes – capaz de relacionar circunstâncias históricas, jurídicas, políticas e sociais – não localizava o direito privado no contexto mais amplo.

Ainda que não citando diretamente Weber, lançou mão de suas considerações acerca da objetividade do pesquisador nas ciências sociais: mesmo a preferência do pesquisador por dado tema seria influência de valores sociais que a determinam muitas vezes. Não obstante, o assunto deve ser tratado de modo “rigorosamente científico, objetivo, imparcial”⁶⁴².

Pensando provavelmente no que vira e vivera nos últimos anos, destacou a relação entre a pesquisa e a prática da política. Parece ter retratado algo de sua experiência a respeito⁶⁴³:

Outra tendência moderna é a de uma aproximação maior entre o estudo da ciência política e a prática política. Eis aí uma autêntica faca de dois gumes. A participação na vida política, ao mesmo tempo que permite observação mais acurada (inclusive pelo conhecimento direto de fatos que os interessados cuidam de ocultar), oferece, por outro lado, o grande risco de aumentar o lastro ideológico ou preconceitual que tanto perturba a isenção do cientista político.

A objetividade na pesquisa era a grande preocupação de Victor Nunes – possivelmente, para que a política não a engolissem. O pesquisador devia observá-la, “para que mereça o nome de cientista”. Realçando um dos principais e mais belos aspectos da investigação científica, afirmava que, para o pesquisador, “O seu conceito de utilidade há de ser apenas a utilidade do conhecimento; êle investiga para conhecer, porque o conhecimento, a descoberta, a revelação é o momento supremo no labor do cientista”.

Finalizando, Victor Nunes destacou as missões e belezas de sua área:

Na medida em que alguns sociólogos passaram a dar atenção quase que exclusivamente às formas sociais, formas estáticas, abstratas, deixando de tocar no conteúdo vivo destas formas, pondo de lado justamente a matéria prima da dinâmica social, foi principalmente à economia e à ciência política que se transferiu grande parte dessa herança, legado sem dúvida oneroso, porque a substância viva da sociedade e da história é candente e perigosa, justamente por ser

⁶⁴¹ LEAL, *O Poder Nacional*, cit., p.17.

⁶⁴² LEAL, *Ciência Política*, cit., p.32.

⁶⁴³ LEAL, *Ciência Política*, cit., p.31.

viva e atuante. Se os cientistas políticos, por temor do encargo, quiserem passar adiante os problemas da sua ciência, terão desmentido o seu destino. A complexidade, as incompreensões e os riscos é que fazem a sedução e a glória da ciência política⁶⁴⁴.

As concepções de Victor Nunes acerca da Ciência Política, em suma, realçavam a transformação e a sociedade, dentro de um contexto profunda preocupação com a objetividade do pesquisador. O principal elemento do estudo era a *direção da sociedade*, que arrastava os demais elementos da sociedade em sua dinâmica peculiar, por ser resultante de forças díspares. O direito seria instrumental para isso tudo.

Tais concepções aparentemente refletiam suas experiências com a política, vividas em primeira mão. E retratavam suas ideias mais amplas acerca da intervenção estatal, a incentivando.

6.4 Funções na Prefeitura do Distrito Federal

A pesquisa em periódicos da época demonstra relativa proximidade entre Victor Nunes Leal e a Prefeitura do DF durante a Presidência JK.

Em novembro de 1956, o líder do PSB na Câmara Municipal, Raimundo Magalhães Júnior, expressou seu estranhamento com nomeação que chegara a seu conhecimento: a de Victor Nunes para funcionar em comissão de árbitros encarregada de analisar contrato entre a Prefeitura e a Companhia Carris Urbanos, de 1907. Afirmou que não compreendia a razão pela qual o Chefe da Casa Civil teria sido indicado por uma empresa concessionária para atuar no colegiado. Em resposta, Leal informou ao vereador que se tratara de equívoco. De fato, fora indicado árbitro, mas em 1953. Posteriormente, por ter passado a ser Procurador-Geral de Justiça do DF e chefe da Casa Civil, seu trabalho fizera-se incompatível com a advocacia. O vereador lamentou que o prefeito tivesse realizado a nomeação por desconhecer a incompatibilidade, expondo Leal a críticas⁶⁴⁵.

Em novembro de 1958, já sob a gestão José Joaquim de Sá Freire Alvim, Victor Nunes foi nomeado advogado da Prefeitura do DF. O *Correio da Manhã* reagiu de forma ácida, destacando que haveria em vigor proibição de nomeações até 31 de dezembro. Concluiu afirmando que “Mas também se compreende: êle fazia anos”. Alguns dias depois, o mesmo periódico noticiou que o DASP teria concluído pela licitude da cumulação exercida por Leal. O jornal destacou o caráter único da acumulação e a grande celeridade com que a questão fora analisada, optando por não comentar⁶⁴⁶.

⁶⁴⁴ LEAL, *Ciência Política, cit.*, p.32-3.

⁶⁴⁵ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 30/11/1956, p.3; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 01/12/1956, p.3.

⁶⁴⁶ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 12/11/1958, p.14; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 13/11/1958, p.6; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 20/11/1958, p.6.

Victor Nunes chegou a publicar um de seus pareceres na Prefeitura, versando a respeito da transferência da capital. A consulta, em suma, inquiria sobre a lei orçamentária de 1960, indagando se os órgãos locais teriam competência para dispor sobre o orçamento a partir da inauguração de Brasília, em 21 de abril. Não interessam a este trabalho todos os raciocínios de Leal, apenas alguns de seus pontos.

O autor não se furtou a fazer várias comparações históricas, mencionando continuidades tributárias e orçamentárias em casos de grandes transformações administrativas – ou mesmo quando, por meio o Ato Adicional do Império, os órgãos provinciais passaram a ser competentes não só para a arrecadação, mas para a própria decretação de impostos. Aproximações como essa ilustram, além do aprofundado conhecimento histórico do autor, como as matérias, hoje tão apartadas na prática jurídica, à época eram tratadas em conjunto⁶⁴⁷.

Um dos grandes cerne de sua argumentação era a continuidade dos serviços públicos. Seria absurdo entender que seria vedado o estabelecimento do orçamento de todo o ano de 1960, uma vez que isso levaria à paralisia no provimento dos serviços públicos, gerando graves problemas à coletividade. Neste trabalho, Leal revelou algo mais: além de certo recurso à “realidade”, também sua crença de que a interpretação do ordenamento jurídico deveria levar a soluções minimamente razoáveis, sobretudo se considerada sua abertura⁶⁴⁸:

O que resulta da observação da realidade é que os serviços públicos de uma metrópole como o Rio de Janeiro *não podem parar*; a sua continuidade e regularidade são condições de convivência – e de convivência da sua imensa população. Se esses serviços públicos não podem sofrer um colapso, porque assim o exige a natureza das coisas, é evidente que o sistema jurídico, tão rico de princípios gerais e de recursos de interpretação, não poderia deixar insoluto o problema de prover os meios necessários à execução daqueles serviços. A solução está à vista, perfeitamente jurídica, marcada pela simplicidade do intuitivo, e a mais conforme às exigências do bom senso: é a subsistência e executoriedade, no Estado da Guanabara, durante todo o exercício de 1960, do orçamento que a Câmara Legislativa do Distrito Federal votar, e das leis tributárias incluídas na sua previsão de receita.

Vemos, aqui, uma concepção social de direito fazer-se sentir: a interpretação do ordenamento deve levar a algum resultado socialmente útil. Não se deve utilizar a abertura dos textos jurídicos e suas possibilidades de interpretação para atingir resultados absurdos, mas sim para alcançar soluções construtivas.

⁶⁴⁷ O CTN seria aprovado com apelo à competência federal para dispor acerca de normas gerais de direito orçamentário. Além disso, vigia o princípio da anualidade. Produto da tradição, prescrevia que, a cada ano, os impostos só poderiam ser arrecadados se houvesse autorização orçamentária.

⁶⁴⁸ LEAL, Victor Nunes, *Transformação do Distrito Federal em estado – Algumas Consequências de Natureza Tributária e Orçamentária*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.58, p.426-443, 1959.

Dinâmicas políticas inesperadas fizeram com que Leal passasse a se ocupar de assuntos locais. Ele e Eurico Sales, “por incumbência de pacificar as relações do presidente da República, tomaram a si a incumbência de pacificar as relações do atual prefeito com o pessedismo carioca”. Promoveu, assim, reunião sigilosa no Catete com o prefeito e Augusto de Amaral Peixoto – irmão de Ernani do Amaral Peixoto e “presidente da seção local do PSD e da Aliança Democrática Nacionalista”, que congregava partidos da base governista. Victor Nunes também prestou solidariedade – junto de Caio Tácito e de marechais, vereadores e ministros do Tribunal de Contas – ao secretário do prefeito Alvaro Americano e ao prefeito, em virtude da agressão que o primeiro recebera de um vereador⁶⁴⁹.

As articulações de Victor Nunes parecem ter caído no gosto dos pessedistas. Ante a possibilidade de reforma ministerial, com a saída do jurista da Casa Civil, aventou-se seu nome para a Prefeitura do DF. Dias depois, noticiou-se que, devido a “impertinente reivindicação do PSP”, que reclamara a Prefeitura, “O PSD passou ontem a exercer forte pressão a favor da escolha” do jurista para o posto⁶⁵⁰.

Não conseguimos localizar mais reportagens a respeito.

As notícias sobre as relações de Victor Nunes com políticos cariocas são escassas, mas revelam seu caráter dinâmico na articulação política. Dado o *status* especial da capital da República, questões de política local por vezes requeriam alguma intervenção do governo federal, fazendo com que Leal passasse a ter contato com políticos daquela esfera. Foi tão exitoso que ampliou seu prestígio dentro do PSD, o que possivelmente contribuiu para sua sobrevivência política, até o ponto de ser nomeado ao STF.

6.5 Leal, Consultor-Geral da República

Em fevereiro de 1960, perante o Ministro da Justiça Armando Falcão, Victor Nunes tomou posse no cargo de Consultor-Geral da República – cujos encargos, sinal da intervenção estatal aprofundada, “no atual govêrno se têm multiplicado”⁶⁵¹. Em seu discurso, indicou à autoridade iniciativas com as quais seu concurso poderia ser contado – sugerindo ampla normatização por meio de decretos⁶⁵².

Assim, destacou a necessidade de efetiva inspeção dos serviços públicos. Por um lado, sugeriu que, enquanto não houvesse legislação sistemática a respeito do assunto, poderiam ser

⁶⁴⁹ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 08/03/1959, p.19; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 20/12/1958, p.8.

⁶⁵⁰ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 23/07/1959, p.4; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 25/07/1959, p.4.

⁶⁵¹ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 16/02/1960, p.2.

⁶⁵² *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 17/02/1960, p.3.

criados decretos ou regulamentos. O fundamento da medida seria o “uso do poder hierárquico do presidente da República, quanto à administração direta, ou no exercício das suas funções de tutela, em relação aos órgãos dotados de autonomia. O mesmo se deve dizer dos serviços públicos explorados mediante concessão”.

Por outro lado, chamou a atenção para o fato de, não obstante existirem leis prevendo amplos poderes de fiscalização, frequentemente faltarem órgãos para tal tarefa. Já seria “tempo de superarmos a atitude utópica de supor que as normas jurídicas possam operar por si mesmas. A lei não é um ‘robot’, mas um instrumento de ação, que não prescinde da permanente vigilância dos responsáveis pela sua efetiva observância”.

Victor Nunes destacou também a necessidade de atualização dos Códigos Civil, de 1917, e Comercial, de 1850, alterados por várias leis:

O ideal seria a atualização desses códigos por via legislativa. Mas esta é uma tarefa que reclamaria muitos anos para ser concluída. Como etapa intermediária, e até como trabalho preparatório das codificações, não seria difícil recorrer à consolidação. O exemplo mais recente que temos a citar é o da Consolidação das Leis Penais, de autoria do desembargador Vicente Piragibe, oficializada por decreto e que vigorou até a promulgação do atual Código Penal. Aprovada a consolidação por decreto, seus dispositivos não adquirem força vinculativa nova, mas conservam a eficácia própria das leis de que tenham sido compilados. Não haveria, portanto, alterações na legislação vigente, mas a consolidação permitiria seu manuseio fácil, pelo ordenamento sistemático das numerosas leis compendiadas.

A sugestão de Victor Nunes era muito menos burocrática do que poderia parecer à primeira vista: num ato de fala, ampliava os poderes do Executivo de forma marcante, ao patrocinar a *consolidação de leis por decretos*. O exemplo histórico que mencionava, a Consolidação Piragibe, não era caso análogo. Fora aprovada pelo Decreto nº 22.213/1932 – do Governo Provisório, momento em que esse tipo de diploma tinha força de lei, sendo utilizado para reformular a legislação nacional, revogando leis e Constituições. Além disso, não se tratava do exemplo então mais recente desse tipo de atualização legislativa: posteriormente àquela compilação seria criada a CLT – que, de forma significativa, tinha a forma não de decreto, mas de decreto-lei, a evidenciar a dificuldade de se realizar esse tipo de revisão legislativa por ato regulamentar.

Note-se, por outro lado, a sutileza da argumentação de Leal: ele enunciou “o exemplo mais recente que temos a citar”, o que lhe permitia, em caso de contestação, defender-se melhor, afirmando que procurara mencionar *caso similar de consolidação por decreto posteriormente substituída por código*, tal qual propunha, não o caso temporalmente mais recente.

Enfim, os diplomas de compilação teriam a forma de decreto, mas força de ato do Legislativo, por conservarem “a eficácia própria das leis de que tenham sido compilados”. Para tranquilizar eventuais opositores, Leal afirmava que não haveria propriamente legislação. Procurava convencer a audiência da utilidade da medida afirmando que “permitiria seu manuseio fácil, pelo ordenamento sistemático das numerosas leis compendiadas”.

Victor Nunes propôs o mesmo encaminhamento em relação ao direito administrativo, quanto a “certas matérias”, como processo administrativo. Acrescentando que, no assunto, “os preceitos legais poderiam ser, em grande parte, suplementados por força do próprio decreto que aprovasse a consolidação”. O jurista revelava a interpenetração entre as espécies normativas então observada na cultura jurídica. Incentivava, assim, a expansão do Executivo por meio da exploração das zonas limítrofes entre lei e decreto, entre consolidação e legislação. Retomava, agora fazendo referência a espécies normativas, ideia anteriormente usada: a “faixa indecisa que se contém entre as fronteiras das diversas disciplinas jurídicas”⁶⁵³.

A medida, caso fosse posta em prática, permitiria mudanças substanciais no direito administrativo nacional, com grandes repercussões para a intervenção estatal. Um consolidador de confiança do governo teria acesso privilegiado às informações, uma vez que os diplomas – esparsos, desorganizados e com graus variados de antiguidade – eram de difícil acesso. Seria possível substancial inovação jurídica sob a aparência de uma “consolidação”. Que medidas criativas não poderia Victor Nunes tomar nessas circunstâncias, aprofundadoras da intervenção estatal?

No final, Leal expôs algumas de suas convicções a respeito do significado do trabalho do cidadão para a coletividade, deixando antever o que o movia e o que era subjacente aos seus reconhecidos esforços em atividades no Estado:

Não posso encerrar estas palavras sem agradecer aos amigos, colegas e companheiros de trabalho, que aqui vieram, solícitamente, sacrificando suas atividades normais. Essa demonstração de apreço eu a recebo como prova de amizade e como valioso estímulo para continuar devotado ao serviço público. Por maiores que sejam os êxitos de qualquer de nós, no plano da sua vida individual, o serviço público é que nos dá a convicção de que o homem é um ser social, não apenas no sentido aristotélico de não poder viver fora da sociedade, mas no sentido de que somente na comunhão altruística com os seus semelhantes a pessoa humana encontra sua verdadeira razão de existir.

Uma questão que acompanhou Victor Nunes, do período final à frente da Casa Civil ao início do trabalho na Consultoria, foi a da arbitragem referente ao resgate das obrigações das

⁶⁵³ LEAL, *Problemas de Técnica Legislativa*, cit., p.436.

Companhias Estradas de Ferro Vitória-Minas e São Paulo-Rio Grande e à encampação da Cia Pôrto do Pará. A questão se prolongava desde 1930 e envolvia as relações diplomáticas com a França. O governo brasileiro indicara como árbitros Leal, Seabra Fagundes e Haroldo Valadão – aparentemente sem o conhecimento do último, o qual não aceitou a incumbência. Com o passar do tempo, renunciaram Seabra Fagundes e os procuradores brasileiros do feito, Antônio Gonçalves de Oliveira, Carlos Medeiros Silva e Sá Filho, ficando ainda em aberto qual seria a posição de Victor Nunes. Dada a ausência de continuidade, é possível que o projeto tenha sido engavetado ⁶⁵⁴.

Cumprir destacar que a Gonçalves de Oliveira, ainda Consultor-Geral da República, enviou a JK comunicação algo incisiva renunciando ao encargo. Arguiu, em suma, que o arbitramento era descabido por uma série de razões: dizia respeito a interesses privados, de sorte que não haveria razão para essa espécie de juízo; não se compreendia que interesses a França poderia ter no caso, dado que se tratava de empresa constituída nos Estados Unidos, com fundos obtidos em empréstimos tomados naquele país e no Canadá, cujas ações estavam, em 1952, em sua maior parte nas mãos de ingleses e de belgas; a própria empresa propusera ação nos tribunais brasileiros; seria “inteiramente inconstitucional” “Êsse arbitramento estabelecido com desprezo à competência ordinária da Justiça togada do Brasil, que é substituída por uma jurisdição formada com participação de juízes estrangeiros, um dos quais com voto de desempate, para decisão de assunto de ordem interna”; de acordo com o direito internacional, só seria cabível algum tipo de arbitramento caso a Justiça nacional não oferecesse condições mínimas de garantia, o que não seria o caso.

Situações como essa, cercadas de conflitos diplomáticos, podiam ocorrer nesses anos com certa frequência. Não faltavam governos estrangeiros que, tomando as dores de credores e investidores ou as usando como pretexto, pressionavam países mais fracos, imiscuindo-se nas suas questões econômicas e políticas internas. À época, o Canal de Suez era um dos casos mais emblemáticos. À medida que países em desenvolvimento procuravam ampliar a intervenção estatal na economia, a fim de elevar a qualidade de vida de sua população, esses conflitos se multiplicavam, dado o enfrentamento com empresas estrangeiras já encasteladas na mineração, nos transportes e nos demais serviços públicos.

O período de Leal à frente da Consultoria-Geral teve seus imprevistos. Assim, o *Correio da Manhã* publicou em junho de 1960 nota mordaz, sob o título “Nosso pão de todos os dias”, informando que Luiz Simões Lopes, Carlos Medeiros Silva, Victor Nunes e João Guilherme de Aragão iriam à Itália representar o país em reunião do “Instituto de Ciências Alimentícias”. O

⁶⁵⁴ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 10/01/1960, p.19; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 16/02/1960, p.18, 10; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 12/01/1960, p.16, 11; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 03/03/1960, p.6.

periódico afirmou que os nomes “Representam as calorias da Fundação Getúlio Vargas, as proteínas da Consultoria-Geral da República, as gorduras do Direito Constitucional e – que o funcionalismo da União o diga – a doçura nutritiva do DASP”. No dia seguinte, o jornal informou que Simões Lopes lhe escrevera, explicando se tratar de equívoco, dado que a delegação iria, em verdade, a evento do “Instituto Internacional de Ciências Administrativas”, de que o próprio Lopes seria vice-presidente e presidente de sua seção brasileira, o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas. O diário, ao fim, afirmou que a retificação deveria ser dirigida à Agência Nacional, que divulgara a notícia com imprecisões. Os integrantes da redação, por sua vez, estavam “satisfeitos de que aqueles quatro eminentes brasileiros pretendem administrar-nos, em vez de alimentar-nos”⁶⁵⁵.

Não terminaram aí os episódios da delegação. Saindo do pitoresco e entrando no perigoso, o voo para a Europa foi acometido de problemas, tendo uma das turbinas pegado fogo. Inexitosos os extintores, o piloto foi obrigado a retornar, primeiro se encaminhando a Fernando de Noronha e depois, ante a melhora das condições, a Recife. A gravidade da combustão foi tão severa que o motor caiu ao mar. Depois das desventuras, chegaram ao evento. A discussão se centrou em assuntos típicos da intervenção estatal, “Administração econômica, assistência técnica e relações públicas em matéria administrativa (publicações oficiais)”, evidenciando os esforços internacionais de compartilhamento de saberes e de experiências no assunto, bem como a institucionalização do campo de conhecimento⁶⁵⁶.

Em 18/11/1960, o Min. Rocha Lagoa solicitou aposentadoria e, no mesmo dia, JK encaminhou ao Senado o nome de Victor Nunes para sua substituição. Em rápida tramitação, poucos dias depois a Comissão de Constituição e Justiça aprovou por unanimidade seu nome, em sessão secreta, prevendo-se a breve apreciação pelo Plenário. Em 26/11/1960, JK editou o decreto nomeando Leal ao STF⁶⁵⁷.

Victor Nunes, assim, chegava à cúpula de um Judiciário no qual a União não tinha juízes próprios de primeiro grau- ali dependendo de magistrados estaduais não de todo livres da influência dos governadores. Ingressava em uma Justiça presa a tradições institucionais, políticas e discursivas nem sempre compatíveis com a eficiência e celeridade demandadas a um Estado interventor.

A respeito da chegada de Victor Nunes ao Supremo, localizamos matéria do *Correio da Manhã* contrastando os vivos debates que teriam ocorrido nas nomeações da Primeira República com a suposta inércia verificada no novo regime. A nomeação de Leal deixava “indiferente o país, como se se tratasse de nomeação para juiz de direito de uma comarca no interior”. Atribuía-se o fato

⁶⁵⁵ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 08/06/1960, p.6; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 09/06/1960, p.6.

⁶⁵⁶ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 21/06/1960, p.14; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 24/07/1960, p.9.

⁶⁵⁷ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 19/11/1960, p.7; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 25/11/1960, p.6; *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 27/11/1960, p.14.

a uma série de razões concorrentes, dentre elas o que poderia ser a principal: “o divórcio entre o formalismo jurídico e as realidades sociais. O Supremo não julga questões de fato, mas de direito. E nosso Direito é profundamente antiquado, de modo que as realidades ficam relegadas para o segundo plano ou mesmo desprezadas”⁶⁵⁸.

Falando do jurista, o periódico destacava sua obra prima, escrita no início da carreira⁶⁵⁹:

A atuação do professor Vitor Nunes Leal em altos postos administrativos foi julgada de maneiras diversas. Mas ninguém lhe pode negar, em boa consciência, o saber jurídico e a compreensão social. Seu livro *Coronelismo, enxada e voto* é uma das mais importantes contribuições para a demolição da fachada de ficções jurídicas que escondem e encobrem realidades sociais menos sutis. O professor Vitor Nunes Leal, além de jurista, é sociólogo. Poderá fazer muito para restabelecer o prestígio do Supremo Tribunal Federal.

Mesmo um periódico crítico a JK reconhecia, como vemos, os méritos do nomeado. Se o fazia por interesse em agradar um novo magistrado ou por admiração sincera, pouco importa: o texto indicava certa consolidação da imagem de Leal.

Apostava-se na sensibilidade social de Victor Nunes – de que ele dera fartas provas ao escrever *Coronelismo, Enxada e Voto*. Ele poderia, talvez, atenuar “o divórcio entre o formalismo jurídico e as realidades sociais”- que também era, notemos, o contraste das velharias do bacharelismo e das instituições herdadas do Brasil pré-1930 com o dinamismo e as transformações da era da urbanização, da industrialização e da intervenção estatal.

Em sete de dezembro de 1960, Victor Nunes Leal, com discursos de Sobral Pinto pela OAB e de Almir Darcy Lopes Ribeiro em nome dos colegas da turma 1936, tomou posse no STF. E iniciou uma nova fase de sua carreira e da sua vida⁶⁶⁰.

⁶⁵⁸ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 27/11/1960, p.6.

⁶⁵⁹ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 27/11/1960, p.6.

⁶⁶⁰ *Correio da Manhã*, 1º Caderno, 08/12/1960, p.6.

Capítulo 7 – Conclusões

1. A análise contextualizada da obra de Victor Nunes Leal diz-nos muito sobre o direito e sobre a política do Brasil de então. Vivendo em época de grandes transformações, o jurista era mente criativa que, conhecendo o legado da tradição por meio de seus estudos históricos, buscava participar do esforço de reformulação nacional marcante desde 1930.

Apresentamos um panorama da atuação de Victor Nunes no período analisado, buscando compreender como ele lidava com as questões ligadas à intervenção estatal. As fontes nos permitiram formar uma visão geral de sua história de vida dentro do recorte temporal- da sua origem em Carangola ao coroamento da sua carreira jurídica e política com a chegada ao STF.

2. Conseguimos levantar e mapear as redes e as influências de Leal, partindo do hoje desconhecido Baptista Martins e passando- de modo um tanto surpreendente- por juristas menos afeitos a regimes democráticos, como Francisco Campos, Carlos Medeiros Silva e Themistocles Cavalcanti. Com os dois últimos, aliás, Victor Nunes compartilhou espaços de sociabilidade e mesmo projetos comuns- na RDA, na FGV e sobretudo no IDPCP, importante polo de reflexão sobre a atividade estatal e de encontro das elites política e jurídica.

A presença, em tais redes, de pessoas de ideologia diversa- do tecnocrata Themistocles Cavalcanti ao esquerdista João Mangabeira- não lhes reduzia a eficácia como meio de ascensão individual e de direcionamento dos debates jurídico-políticos. Que nossa tese se dedique a expor os espaços sociais concretos em que Victor Nunes desenvolveu suas atividades e suas ideias, isso não é, pois, frivolidade: seria triste se a História do Direito analisasse esse pensador social ignorando o seu real contexto social e fazendo com que sua ampla obra, reduzida a *Coronelismo, Enxada e Voto*, despencasse magicamente de celestes campos de batalha de *ideias puras*...

3. Conjugando suas concepções jurídicas com uma leitura própria de modernos autores socialistas europeus da Teoria Política e da *Staatslehre* (Harold Laski, Hermann Heller), Victor Nunes chegou a reflexões originais sobre a democracia no Brasil. Viu, na intervenção estatal transformadora da sociedade e das condições de vida das massas populares, não o caminho da servidão, mas sim a via indireta para a emancipação do povo-eleitor.

Nesse ponto e em outros, a obra de Victor Nunes destaca-se por sua relativa coerência, sendo poucas as rupturas no período estudado. Tal coerência, verificada obra a obra, é concreta: independe da imposição às fontes, por seu intérprete, de um leito de Procusto.

4. As hipóteses iniciais da pesquisa foram, de modo geral, confirmadas.

Verificamos, por exemplo, que a produção de Leal- inclusive aquela mais “técnico-jurídica”- é realmente marcada pelo constante recurso à história na análise dos problemas- notadamente à história do nosso constitucionalismo republicano.

Sem exibições de erudição nem bacharelismos ornamentais, suas páginas sobre nossa história visavam sobretudo à contextualização do objeto de estudo. A intenção era analisar o funcionamento efetivo das instituições, os impactos reais do direito, a obsolescência ou não deste último para as necessidades de sua época. Leal descrevia como certas pretensões normativas haviam sido frustradas, como o legado de certas dinâmicas políticas afetava a operacionalização do direito. O autor procurava conhecer o passado para conferir ao direito de seu tempo interpretações compatíveis com as mudanças sociais- aí incluídas as novas necessidades da era da intervenção estatal.

5. Verificamos, também, a consonância entre os escritos de Leal e suas principais inspirações na Ciência Política. A obra de Victor Nunes, inclusive a jurídica, ocupava-se de assuntos caros aos principais autores por ele citados, Laski e Heller: intervenção estatal, expansão e reconfiguração do aparato estatal para o enfrentamento de novas demandas, conflitos sociais. Deve-se destacar também o compartilhamento de posições políticas entre os três, ligadas ao socialismo democrático.

6. Preocupado em abrir caminhos à transformação social e política do Brasil, Victor Nunes retrabalhava as concepções juspublicistas tradicionais, sobretudo a separação de poderes, procurando viabilizar a atuação do Executivo e a legislação delegada. Vemos a mesma tendência no seu tratamento do federalismo: não por acaso, a meta costumava ser a redução do espaço da política estadual, identificada com as oligarquias consolidadas na Primeira República. Assim, por um lado fomentava a intervenção estatal *federal* para que esta ajudasse a desenvolver o país e a criar as bases sociais para a sua democratização efetiva; de outro, patrocinava a autonomia *municipal*, a fim de conter a influência das oligarquias estaduais e assim destroçar, também de baixo para cima, o pacto coronelístico herdado da Primeira República.

7. Neste trabalho, concluímos que *Leal defendia um municipalismo instrumental*. Ele valorizava consideravelmente a esfera local, por ver nela a escola cívica, o espaço de conscientização do povo a respeito da atividade democrática, o “locus” em que o eleitor começaria

a ser capacitado para tomar posição nos grandes assuntos nacionais. Isso também explica porque – destoando de muitos pares na elite jurídica nacional- aceitava o voto dos analfabetos.

O autor mineiro não idealizava ingenuamente, porém, a política municipal. Conhecedor das dinâmicas tradicionais, estava ciente de que a mera autonomia municipal, por si só, pouco democratizaria o país, uma vez que provavelmente os chefes políticos locais iriam se apossar plenamente da política da localidade, dessa vez sem a tutela estadual. Entendia que os munícipes deviam ter salvaguardas para a sua atuação democrática, sob pena do predomínio dos “coronéis”. Dessa forma, defendia a Justiça Eleitoral, a competência do ente mais moderno- a União- para fixar a legislação eleitoral, a intervenção estatal para a melhoria do nível de vida da população.

A instrumentalidade do municipalismo em Leal é demonstrada sobretudo nas situações de confronto entre a autonomia municipal e os ditames da intervenção estatal moderna. Quando tinha de escolher, Victor Nunes apoiava esta, inclusive entendendo ser caso de intervenção estadual nos negócios locais, a fim de que a população não padecesse da falta de serviços públicos adequados e contínuos.

8. Democrata e legalista, Victor Nunes queria ver o direito e o Estado adaptados às novas necessidades nacionais e ao contexto brasileiro. No fundo, a democracia e a melhoria do nível de vida da população eram seus principais objetivos, tudo o mais sendo instrumento para esse fim: a revisão da separação de poderes, a defesa da delegação legislativa, o municipalismo, o judiciarismo.

9. O exame conjunto, aqui feito, das obras de Victor Nunes nos campos do Direito e da Ciência Política revela um surpreendente grau de coerência, quanto mais considerada a alternância de modas ideológicas diversas, de seu período formativo até sua chegada ao STF.

As indefinições e variações notadas em sua obra aparentam, não raro, decorrer mais da complexidade dos assuntos estudados do que de radicais mudanças de rumo do jurista. De qualquer modo, ao abordar um tema central da intervenção estatal – a possibilidade e o alcance de seu exame judicial- o autor apresentava alguma flutuação de ideias.

10. Descoberta lateral de nossa pesquisa foram os embates entre Carlos Lacerda e Victor Nunes Leal nos anos JK. Tantas décadas esquecidos, tais textos testemunham não só como a pena pode ser uma *mighty sword* (Skinner), mas também o quanto perdemos, no debate público nacional, em talento retórico, habilidade humorística e sofisticação intelectual.

Longe de serem meros achados curiosos, tais textos revelaram-se fontes extremamente úteis. Além de demonstrarem o real relevo político de um político e teórico político que depois diria

não gostar de política, veiculavam tentativas de situar Victor Nunes mais precisamente no espectro ideológico. Em meio à batalha, o autor acabou fazendo importantes declarações a respeito do que seria sua visão de mundo. Em carta pública, Victor Nunes aberta e limpidamente afirmou sua posição de socialista reformista, comprometido com os direitos fundamentais, o regime democrático e a transformação da sociedade. Consequentemente, defendeu a intervenção estatal que melhorasse as condições do “triste e abnegado povo brasileiro”⁶⁶¹.

Assim como os altos cargos ocupados por Victor Nunes, sua atuação na vanguarda antigolpista (como jurista, figura pública e Procurador-Geral) e sua conversão em alvo frequente do lacerdismo evidenciam sua real importância na política nacional- importância inusual para aqueles que, partindo dos altos estudos da Ciência Política, lançam-se entre nós à política partidária.

O trabalho demonstrou o relevante peso das articulações políticas de Leal durante o Governo JK, tendo sido o jurista auxiliar eficiente e dinâmico. Foi, assim, um dos principais gestores da própria intervenção estatal de JK, colocando em prática os ideais em que acreditava.

11. A pesquisa evidenciou, também, como a longa sombra da Primeira República chegou à metade do século XX e mesmo além.

A despeito de todas as relevantes mudanças havidas no país desde 1930, onde quer que examinássemos um assunto, encontrávamos traços das formas de fazer política daquele período, fosse nas práticas, fosse no imaginário dos juristas. Uso oligárquico da máquina pública, tentativas de excluir o povo das decisões políticas, forte estadualismo na política e no direito, poder das chefias locais, controle do voto interiorano- tudo isso reaparecia. O estudo da tão imprecisamente chamada “República Populista” muito teria a ganhar se desse mais peso à continuidade dos fenômenos desse tipo, tanto na política quanto no direito.

12. A tese indica a necessidade de estudos mais aprofundados do elitismo juspublicista entre 1946 e 1964. Projetos de um constitucionalismo desdemocratizante, com antecedentes na Primeira República e nos anos 30, seguiram sendo feitos, então, por jurisconsultos- muitos dos quais teriam oportunidade de reelaborá-los após o Golpe de 64.

É preciso advertir, no entanto, que os debates sobre a legislação delegada, à época, não podem ser classificados, apressadamente, na estante do pensamento autoritário. A defesa das leis delegadas podia partir de juristas tão democratas como Victor Nunes Leal- o decisivo, nesse tema, não era a alternativa democracia/ditadura, mas sim o grau de intervenção estatal que se desejasse.

⁶⁶¹ *Tribuna da Imprensa*, 1º Caderno, 23/10/1956, p.8.

13. Victor Nunes é a prova de que, mesmo em um país que se modernizava de modo muito desigual, um estudioso do Direito podia dar uma contribuição efetiva, com sua ação e sua criatividade intelectual, para a construção de uma sociedade mais igualitária e democrática. Parte de uma elite jurídica descrente do povo e pouco aberta a reformas profundas da estrutura social, ele ousava ser – e fazer – diferente. Resgatar a obra desse jurista brasileiro é resgatar seu exemplo – que ele continue inspirando os cidadãos igualmente movidos por esses ideais.

Referências

Fontes Primárias

ANC – X. **Annaes da Assembléa Nacional Constituinte [1934] – Vol. X**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.

ANC – XII. **Annaes da Assembléa Nacional Constituinte [1934] – Vol. XII**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.

ANC – XVII. **Annaes da Assembléa Nacional Constituinte [1934] – Vol. XVII**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.

ANC – XX. **Annaes da Assembléa Nacional Constituinte [1934] – Vol. XX**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.

AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a Constituição Nacional**: Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A UDN e o Udenismo**: Ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BITTENCOURT, C. A. Lúcio. **O Contrôlo Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1949.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 4.152. Relator: Min. Filadelfo Azevedo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.5, p.118-21, jul. 1946.

CALOGERAS, Pandiá. **Estudos históricos e políticos** (Res nostra...). 2ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1936 (Brasiliana, v. 74).

CAMPOS, Francisco. Discurso Pronunciado na Sessão de 23 de agosto de 1919, da C. dos Deputados – Congresso Mineiro. **Jornal do Commercio**. Rio de Janeiro, p. 8-9. 21 dez. 1919.

CAMPOS, Francisco. **Exposição de Motivos do Código de Processo Civil**. In: MARTINS, Pedro Baptista; LEAL, Victor Nunes. Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1939.

CAMPOS, Francisco. **Exposição de Motivos do Decreto-Lei nº 167/1938**. In: CASTRO NUNES, José de. Teoria e Prática do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Forense, p.516-9, 1943.

CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**: Sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

CAMPOS, Francisco. Oração do Sr. Ministro Francisco Campos. In: **Archivo Judiciario**, Suplemento, Rio de Janeiro, v. LVIII, p.30-32, mai-jun. 1941 (trecho de publicação).

CARREIRO, Carlos Porto. **Lições de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Jornal do Brasil, 1918 (resumo estenográfico das aulas realizado por um aluno, publicação revista e autorizada pelo professor).

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **À Margem do Ante-Projecto Constitucional: Notas e Apontamentos**. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1933.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Do Contrôlo da Constitucionalidade**. Forense: Rio de Janeiro, 1968.

CAVALCANTI, Themistocles. O Instituto de Direito Público e Ciência Política: Por que e para que foi criado? **Revista de Direito Público e de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.135-140, jan. 1958.

COIMBRA, Estacio de Albuquerque. **Contestação**. Anais da Câmara dos Deputados, 28 abr 1912, p.68-87.

COMISSÃO DE REORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA NACIONAL. **Ante-Projeto da Reforma da Justiça apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Getulio Vargas – Chefe do Governo Provisorio – pela Comissão de Reorganização da Justiça Nacional**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.

DÓRIA, Sampaio. Projeto da Constituição. **Archivo Judiciário**, v.LXXVII, n.1, Suplemento, p.7-15, jan. 1946

ESPINOLA, Eduardo. **Código do Processo do Estado da Bahia Anotado**. Vol I. Bahia: Livraria e Papelaria Catilina, 1916.

ESPINOLA, Eduardo. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (18 de setembro de 1946). 2. vol. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952.

ESTATUTOS do Instituto de Direito Público e Ciência Política. In: CAVALCANTI, Themistocles, O Instituto de Direito Público e Ciência Política: Por que e para que foi criado? **Revista de Direito Público e de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, jan. 1958, p.139-140.

FERREIRA, Waldemar. **Princípios de Legislação Social e Direito Judiciário do Trabalho**. São Paulo: Ed. São Paulo, 1938 / Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1939.

FREIRE, Felisbello Firmo de Oliveira. **As Constituições dos Estados e a Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Bibliografia de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1949 (Elaborada pelo Núcleo de Direito Público com a colaboração da Fundação Getúlio Vargas).

GOMES, Zilda Sartorato. Histórico do Instituto de Direito Público e Ciência Política, desde a sua Fundação como Núcleo de Direito Público. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, 20 (n. esp.), p.7-67, out. 1977.

HELLER, Hermann. Poder Político. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v.107, n.517, p.34-38, jul. 1946 (Tradução de Victor Nunes Leal).

HELLER, Hermann. **Teoría del Estado**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2015.

IBGE. **Brasil – Censo Demográfico**. Série Nacional, Volume I. Rio de Janeiro: IBGE, 1956.

IBGE. **Censo Demográfico de 1960**. Série Nacional, Volume I. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE. **Recenseamento Geral do Brasil (1º de Setembro de 1940)**: Censo Demográfico - População e Habitação. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1950.

INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO E CIÊNCIA POLÍTICA. **Estudos sobre a Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

IAB. Ante-Projeto de Constituição. **Archivo Judiciário**, v.LXXVIII, n.1, Suplemento, p.19-34, abr.-jun. 1946.

KELSEN, Hans. Die Bundesexekution: Ein Beitrag zur Theorie und Praxis des Bundestaates, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichs- und der österreichischen Bundes-Verfassung. In: GIACOMETTI, Zaccaria; SCHINDLER, Dietrich. **Festgabe für Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag**: 24. Januar 1927. Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1927, p.127-187.

KELSEN, Hans. Formas da Organização Estatal: Centralização e descentralização. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 4, 48-72, jun. 1946.

KUBITSCHKEK, Juscelino. **Meu Caminho para Brasília: A Escalada Política**, v.2. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

KUBITSCHKEK, Juscelino. **Meu Caminho para Brasília: 50 Anos em 5**, v.3. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

LASKI, Harold. **Liberty in the Modern State**. Londres: Faber & Faber, 1930.

LASKI, Harold. **The State in Theory and Practice**. Londres: George Allen and Unwin, 1936.

LASKI, Harold. **Reflections on the Revolution of our Time**. Londres: George Allen and Unwin, 1943.

LEAL, Victor Nunes. A Atividade Legislativa do Congresso no Primeiro Biênio. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 13, p. 533-548, jul. 1948.

LEAL, Victor Nunes. A Divisão dos Poderes no Direito Constitucional Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 4, p. 405-420, abr. 1946.

LEAL, Victor Nunes. A Divisão de Poderes no Quadro Político da Burguesia. In: LEAL, Victor Nunes. **Três Ensaios de Administração**. Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, 1958, p.31-55.

LEAL, Victor Nunes. Algumas Questões pertinentes ao Mandado de Segurança. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.11, p.73-103, jan.-mar. 1948.

LEAL, Victor Nunes. Alguns Trabalhos Recentes sôbre os Problemas do Município. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 419-423, abr. 1947.

LEAL, Victor Nunes. A Naturalização Tácita e os Poderes do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.3, p.132-156, jan. 1946.

LEAL, Victor Nunes. Atos Discricionários e Funções Quase-Judiciais da Administração. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.2, p.124-143, jul. 1945.

LEAL, Victor Nunes. Carta a Nascimento Nunes Leal. 1931. In: PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Prefácio, In: IVNL – INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.). **A Contemporaneidade do Pensamento de Victor Nunes Leal**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.7-28, p.10-11.

LEAL, Victor Nunes. Classificação das Normas Jurídicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.22, p.931-948, out. 1945.

LEAL, Victor Nunes. Ciência Política. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v.3, n.5, p.67-88, jan. 1959.

LEAL, Victor Nunes. Ciência Política. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.16-33, jan.-jun. 1959.

LEAL, Vitor Nunes. Concessão de serviço público – Propriedade dos bens do concessionário – Reversão – Mandado de segurança – Direito líquido e certo – Desvio de poder. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 163, p. 110-115, jan./fev. 1956.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: O município e o regime representativo no Brasil**. 7a. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEAL, Victor Nunes. **Curso Avulso de Direito Administrativo - Direito Público Constitucional**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1945.

LEAL, Victor Nunes. Delegações Legislativas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.5, p.378-390, jul. 1946.

LEAL, Victor Nunes. Deliberações Normativas da Administração. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 13, p. 319-326, jul. 1948.

LEAL, Victor Nunes. Elementos do Estado. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v.96, n.484, p.23-34, out.-dez. 1943.

LEAL, Victor Nunes. Estados e municípios - Competência - Tráfego urbano - Estacionamento de veículos - Código Nacional de Trânsito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.33, p.474-489, 1953.

LEAL, Victor Nunes. Funções Normativas de Órgãos Judiciários. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.6, p.326-360, out. 1946.

LEAL, Victor Nunes. Justiça Ordinária Federal. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n.34, p.49-82, jul. 1972.

LEAL, Victor Nunes. Lei e Regulamento. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.371-397, jan. 1945.

LEAL, Victor Nunes. Leis Complementares da Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.7, p.379-394, jan.-mar. 1947.

LEAL, Victor Nunes. Leis Federais e Leis Estaduais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.1, p.765-788, jan. 1945.

LEAL, Victor Nunes. Leis Municipais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.16, p.376-388, abr.-jun.1949.

LEAL, Victor Nunes. O coronelismo e o coronelismo de cada um. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.23, n.1, p.11-14, 1980.

LEAL, Victor Nunes. Opinião pessimista sobre o projeto de justiça do trabalho. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 75, n. 423, p.547-563, jul.-set. 1938.

LEAL, Victor Nunes. **O Poder Nacional**: Seus fundamentos políticos. Estado-Maior das Forças Armadas, Escola Superior de Guerra, 1958.

LEAL, Victor Nunes. O Regime Representativo e a Legislação Eleitoral do Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 9, p.419-433, jul. 1947.

LEAL, Victor Nunes. Organização Judiciária dos Territórios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p.789-812, abr. 1945.

LEAL, Victor Nunes. Personalidade Judiciária das Câmaras Municipais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.15, p.46-64, jan.-mar. 1949.

LEAL, Victor Nunes. Poder Constituinte. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v.43, n.106, p.423-431, abr.-jun. 1946.

LEAL, Victor Nunes. Poder Discricionário e Ação Arbitrária da Administração. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.14, p.53-81, out.-dez. 1948.

LEAL, Victor Nunes. Resenha de C. A. Lúcio Bittencourt – O Contrôlo Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis. **Revista de Direito Administrativo**, v.16, p.374-375, 1949.

LEAL, Victor Nunes. Restrições à Autonomia Municipal (I). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.17, p.452-463, jul. 1949.

LEAL, Victor Nunes. Restrições à Autonomia Municipal (II). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.18, p.384-400, out. 1949.

LEAL, Victor Nunes. Restrições à Autonomia Municipal (III). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.19, p.424-433, jan. 1950.

LEAL, Victor Nunes. Sugestões do Procurador Geral sôbre o Projeto de Código do Ministério Público do Distrito Federal. **Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores**, Rio de Janeiro, ano XIV, nº 58, p.239-251, jun. 1956.

LEAL, Victor Nunes. O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 424-442, abr. 1947.

LEAL, Victor Nunes. Problemas de Técnica Legislativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.2, p.429-447, jul. 1945.

LEAL, Victor Nunes. Transformação do Distrito Federal em estado – Algumas Conseqüências de Natureza Tributária e Orçamentária. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.58, p.426-443, 1959.

LEAL, Victor Nunes. Valor das Decisões do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.12, p.418-431, abr. 1948.

LEAL, Victor Nunes. [Discurso]. In: Décima Nôna Sessão Extraordinária do Supremo Tribunal Federal, 1966. Brasília, Ata da [...], em 25 de agosto de 1966: Despedida do Exmo. Sr. Ministro Carlos Medeiros Silva. **Diário da Justiça**, 26 ago 1966. p.2867-8. STF.

LEITE, Cleantho P. **O Assessoramento da Presidência da República**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959.

LIMA SOBRINHO, Barbosa (Relator). **Estudos Constitucionais: Sistemas eleitorais e partidos políticos**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Direito Público e Ciência Política, 1956.

PIMENTA BUENO, José Antonio. **Direito Publico Brasileiro e Analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve E. C., 1857.

MANGABEIRA, João. **Em Torno da Constituição**. Companhia Editora Nacional: São Paulo, 1934.

MANGABEIRA, João (Relator). **Poder Legislativo (Estudos Constitucionais)**, Instituto de Direito Público e Ciência Política, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1956, p.34-5.

MARTINS, Pedro Baptista. Em defesa do Ante-Projeto de Código de Processo Civil. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 78, n. 432, p.411-421, 1939.

MARTINS, Pedro Baptista. Sobre o Código de Processo Civil. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 81, n. 439, p.5-13, 1940.

MARTINS, Pedro Baptista; LEAL, Victor Nunes. **Código de Processo Civil: com índice alfabético e analítico**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1939.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

MESA-Redonda sobre problemas de Governo Municipal. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, Rio de Janeiro, v.2, n.2, jul.-dez. 1959.

NIEMEYER, Gerhart. Prólogo. In: HELLER, Hermann. **Teoría del Estado**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2015, p.8-15.

NUNES, José de Castro. **As Constituições Estaduaes do Brasil: Commentadas e comparadas entre si e com a Constituição Federal**. Tomo I. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro, 1922.

NUNES, José de Castro. **Do Estado Federado e sua Organização Municipal**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982 (Biblioteca do Pensamento Político Republicano, v.15).

NUNES, José de Castro. Problemas da Partilha Tributária. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 1-16, jan. 1945.

NUNES, José de Castro. **Teoria e Prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1943.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. Da Competência do Presidente da República para Declarar a Existência de Bitributação – Art. 24 da Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 49-62, jan. 1945.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. Reforma Constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.46, p.1-61, 1956.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1945.

ROOSEVELT, Theodore. The Right of the People to Rule. **The Outlook**, New York, vol. C, p.618-626, jan-apr 1912.

ROURE, Agenor de. **A Constituinte Republicana**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918

SAMPAIO DÓRIA, Antônio de. **Direito Constitucional** – curso e comentários à Constituição, segundo tomo, 3a. ed. São Paulo: São Paulo Editora S/A, 1953.

SILVA, Carlos Medeiros. **Exposição de Motivos (ao Anteprojeto de Constituição)**. In: Constituição do Brasil de 1967 – Anais – Volume I. Brasília: Câmara dos Deputados, Secretaria-Geral da Presidência, 1969.

SILVA, Carlos Medeiros. O Poder regulamentar e sua extensão. **Revista de Direito Administrativo**, vol. 20, p. 1-5, abr. 1950.

SILVA, Carlos Medeiros. Reforma Administrativa do Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.45, p.597-600, jul. 1956.

TÁCITO, Caio. Presença Norte-Americana no Direito Administrativo Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.129, p.21-33, jul. 1977.

TORRES, Alberto. **A Organização Nacional**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914.

THE OPEN UNIVERSITY. Making Britain: Discover how South Asians shaped the nation, 1870-1950. Harold Laski. Disponível em:

<<http://www.open.ac.uk/researchprojects/makingbritain/content/harold-laski>> Acesso em: 10 ago 2020.

URUGUAY, Visconde do. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862. Tomo I.

VARGAS, Getúlio. Discurso de 10/11/1937, “Proclamação lida no Palácio Guanabara e transmitida pelo rádio na noite de 10 de novembro. Vargas explica as razões do golpe de Estado e da nova Constituição, destacando entre elas as disputas eleitorais e partidárias, as falhas da Constituição de 1934 e a inoperância do Congresso”. In: D’ARAÚJO, Maria Celina (Org.). **Getúlio Vargas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011, p.358-67 (Série Perfis Parlamentares, n.62).

VIANNA, Oliveira. **Problemas de Direito Corporativo**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1938.

Fontes Secundárias

ADORNO, Sérgio. **Os Aprendizes do Poder: O bacharelismo liberal na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Memória Jurisprudencial: Ministro Victor Nunes**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006 (Série memória jurisprudencial).

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil** (Promulgada em 5 de outubro de 1988). v. 3, t. 2. Arts. 24 a 36. São Paulo: Saraiva, 1993.

BENEVIDES, Maria Vitória. **Bossa Nova da UDN**. FGV CPDOC, Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/bossa-nova-da-udn>>.

BERCOVICI, Gilberto. “O Direito Constitucional passa, o Direito Administrativo permanece”: A persistência da Estrutura Administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Orgs.). **O Que Resta da Ditadura: A exceção brasileira**. São Paulo, Boitempo, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. A Persistência das "Normas Programáticas" no Debate Constitucional Brasileiro. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Fortaleza, ano 18, n.22, p.671-8, ago. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. **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.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo, Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **Entre o Estado Total e o Estado Social: Atualidade do debate sobre direito, Estado e economia na República de Weimar**. Tese (Livre-Docência) – Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. In: **Direito Tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho**. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p.889-905.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: Para uma crítica do constitucionalismo**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. 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.

BOJUNGA, Claudio. **JK: O artista do impossível**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

BORTOLOTTI, Patrícia Soster. **Refuncionalização do Estado e Discurso Autoritário: O pensamento de Castro Nunes (1924-45)**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

BRITANNICA. **Harold Joseph Laski**. Disponível em:

<<https://www.britannica.com/biography/Harold-Joseph-Laski>> Acesso em: 10 ago 2020.

CABRAL, Rafael Lamera. **Nos Rastros de um Processo**: Trabalho, conflito e uma experiência de micro-história. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

CALICCHIO, Vera. Ato Adicional. **Verbetes FGV CPDOC**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/ato-adicional>> Acesso em: 17 ago 2020.

CAMARGO, Aspásia. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p.39-50.

CAMARGO, Aspásia; PANDOLFI, Dulce Chaves; GOMES, Eduardo Rodrigues; D'ARAÚJO, Maria Celina Soares; GRZYNSZPAN, Mario. **O Golpe Silencioso**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1989.

CAMMACK, Paul. O Coronelismo e o Compromisso Coronelista: Uma Crítica. **Cadernos do Departamento de Ciência Política**, Belo Horizonte, nº 5, p.1-20, 1979.

CARVALHO, Cláudia Paiva. **Presidencialismo e Democracia no Brasil (1946-1956)**: Sistema de governo, legalidade e crise política. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem e Teatro de Sombras**. 4. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n.2, p. 229-250, 1997.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados**: O Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, José Murilo 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.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CHAVES PANDOLFI, Dulce. 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.

CPDOC (sem indicação de autor). CAVALCANTI, Temístocles. 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/temistocles-brandao-cavalcanti>> Acesso em: 10 ago 2020.

CPDOC (Sem indicação de autor). LEAL, Nunes. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/paulo-nunes-leal>>

CPDOC (sem indicação de autor). MEDEIROS, Carlos. 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/carlos-medeiros-silva>> Acesso em: 10 ago 2020.

CPDOC (sem indicação de autor). NUNES, José de Castro. 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/nunes-jose-de-castro>> Acesso em: 11 ago 2020.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **O Estado Novo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930-1960)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

DUTRA, Eneida Vinhaes Bello. **Direito das Mulheres na Constituinte de 1933-1934: Disputas, ambiguidades e omissões**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FARIAS, André Rodrigo; MINGOTI, Rafael; VALLE, Laura Butti do; SPADOTTO, Cláudio A.; LOVISI FILHO, Elio. **Comunicado Técnico 4: Identificação, mapeamento e quantificação das áreas urbanas do Brasil**. Campinas: Embrapa Gestão Territorial, 2017.

FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Surama Conde Sá. Estado e oligarquias na Primeira República: um balanço das principais tendências historiográficas. **Tempo**, Niterói, v. 23, n. 3, p.422-442, dez. 2017.

GALVÃO, Laila Maia. 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, p.176-203, 2016.

GALVÃO, Laila Maia. LEAL, Aurelino. In: SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite; WEHLING, Arno. **Entender a Independência: 1822 na história das instituições brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2022, p.185-91.

GOMES, Angela de Castro. **A Invenção do Trabalhismo**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GUERRA, Maria Pia dos Santos Lima. **Anarquistas, trabalhadores, estrangeiros: O constitucionalismo brasileiro na primeira república**. Curitiba: Editora Prismas, 2015.

GUERRA, Maria Pia. **Delegations of Powers and Authoritarianism in the Brazilian 1930's: Connections between Brazil and the United States**. Working Paper, 2020.

GUERRA, Maria Pia. **Transformando o direito, reformando o Estado: os debates jurídicos sobre a criação da Justiça do Trabalho no Brasil**. Working Paper apresentado no Grupo de Pesquisa “Percurso, Narrativas e Fragmentos: História do Direito e do Constitucionalismo”, 2019.

HESPANHA, António Manuel. **Cultura Jurídica Européia: Síntese de um Milênio**. Florianópolis: Boiteux, 2005.

HESPANHA, António Manuel. Questões de Etiqueta Jurídica: se, como e por que a história constitucional é uma história jurídica. In: CARVALHO, José Murilo de; CAMPOS, Adriana Pereira (Orgs.). **Perspectivas da Cidadania no Brasil Império**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p.357-376, 2011.

HIPPOLITO, Lucia. **De Raposas e Reformistas: O PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012.

HOCHHEIM, Bruno Arthur. **A Proteção da Autonomia Local como Forma de Centralização: Os debates constitucionais sobre o município no Governo Provisório de 1930**. In: FLORES, Alfredo de J.; ALVAREZ, Alejandro; FELONIUK, Wagner (Orgs.). **Cidade, Município e Espaço Público na História Jurídica**. Porto Alegre: Editora Fi, 2022, p.203-267.

HOCHHEIM, Bruno Arthur. **Federalismo, Centralização e Intervenção Estatal: Os debates na Comissão do Itamaraty (1932-1933)**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Direito. Universidade de Brasília, 2017.

HOCHHEIM, Bruno Arthur. **Intervenção Estatal Brasileira e suas Continuidades Constitucionais: De 1934 a 1988**. In: COELHO, Saulo de Oliveira Pinto et al. **Direito, História e Política nos 30 Anos da Constituição: Experiência e reflexões sobre o contexto constitucional brasileiro**. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018, p.169-206.

HOCHHEIM, Bruno Arthur. LEAL, Victor Nunes. In: SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite; WEHLING, Arno. **Entender a Independência: 1822 na história das instituições brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2022, p.193-201.

HOCHHEIM, Bruno Arthur. **Posição Jurídica do Município no Federalismo Brasileiro**. In: PHILIPPI, Jeanine Nicolazzi (Coord. Cient.). **Anais do Seminário Direito, Espaço e Território: A disputa da cidade – 2014**. Florianópolis: PET Direito/UFSC, 2016.

IVNL – INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.). **A Contemporaneidade do Pensamento de Victor Nunes Leal**. São Paulo: Saraiva, 2013.

KIELMANSEGG, Peter Graf von. “Heller, Hermann”. In: **Neue Deutsche Biographie** 8 (1969), p.477-479.

KOERNER, Andrei. A Crítica ao Direito Privado nos Anos Vinte como Problema de Racionalidade Governamental. In: SIQUEIRA, Gustavo Silveira; FONSECA, Ricardo Marcelo. **História do Direito Privado: Olhares diacrônicos**, 2015, p.161-187.

KOERNER, Andrei. **Judiciário e Cidadania na Constituição da República Brasileira (1841-1920)**. 2. Ed., Curitiba: Juruá Editora, 2010.

KOERNER, Andrei. Os tempos no processo judicial na instauração da ordem constitucional brasileira de 1988: Uma análise da ADI nº 2. **Revista de Fontes**, v.1, n.1, p.41-54, 2014.

KORNIS, Mônica. Tribunal Especial. **Verbete FGV CPDOC**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tribunal-especial>> Acesso em: 17 ago 2020.

LAGO, Laurenio. **Supremo Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal: dados biográficos 1828-2001**. 3. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2001. p. 367-370.

LAMARÃO, Sérgio. **Ação Democrática Parlamentar (ADP)**. FGV CPDOC. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/acao-democratica-parlamentar-adp>>

LAMARÃO, Sérgio. **Liga da Defesa da Legalidade**. FGV CPDOC. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/liga-de-defesa-da-legalidade>>.

LOPES, José Reinaldo de Lima. O Legado e o Desafio de Vitor Nunes Leal. **Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, v.2, n.9, p.40-3, mai. 2008.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **Da Monarquia à Oligarquia: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)**. São Paulo: Alameda, 2014.

MADEIRA PINTO, Francisco Rogério. **A Formação do Pensamento Jurídico-Autoritário Brasileiro e sua Concretização no Estado Novo**: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

MARINO, Rafael; PEREIRA, Daneila C. de Assis. Victor Nunes Leal, a ciência política e as linhagens do pensamento político brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.31, p.161-200, jan.-abr. 2020.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Constituent power and constitutional change in Brazil's transition to democracy (1945-1946). In: MECCARELLI, Massimo; PAIXAO, Cristiano; ROESLER, Cláudia (org.). **Innovation and transition in law: experiences and theoretical settings**. Madrid: Editorial Dykinson, 2020 (no prelo).

MESURINI, Maurício da Costa. **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.

MESURINI, Maurício da Costa; MENEGUETTI, Laraísa Cristina Quachio; DIRSCHNABEL, Leandro. A democracia antiliberal de Francisco Campos. In: **II Seminário de Sociologia e Política**, 2010, Curitiba. II Seminário de Sociologia e Política, 2010.

MOHNHAUPT, Heinz; GRIMM, Dieter. **Constituição**: História do conceito desde a Antiguidade até nossos dias. Belo Horizonte: Livraria Tempus, 2012.

MOREIRA, Regina da Luz. MANGABEIRA, João. 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/mangabeira-joao>>. Acesso em: 10 ago 2020.

MORRIS, Edmund. **Colonel Roosevelt**. New York: Random House, 2010.

NETO, Lira. **Getúlio**: Da volta pela consagração popular ao suicídio (1945-1954), v.3. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

OLIVEIRA, Francisco de. **Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)**. FGV CPDOC. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/superintendencia-do-desenvolvimento-do-nordeste-sudene>>

PAIXÃO, Cristiano; ANDRADE BARBOSA, Leonardo Augusto de. A memória do direito na ditadura militar: a cláusula de exclusão da apreciação judicial observada como um paradoxo. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, v. 1, p. 57-78, 2008.

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.

PAIXÃO, Cristiano. 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.

- PAIXÃO, Cristiano. 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.
- PANDOLFI, Dulce Chaves; GRYNSZPAN, Mário. Da Revolução de 30 ao Golpe de 37: A depuração das elites. In: **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 1997, n. 9, p. 7-23.
- PANG, Eul-Soo. **Coronelismo e Oligarquias (1889-1934)**: A Bahia na Primeira República Brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Prefácio. In: IVNL – INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.). **A Contemporaneidade do Pensamento de Victor Nunes Leal**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.7-28.
- 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.
- PANG, Eul-Soo. **Coronelismo e Oligarquias (1889-1934)**: A Bahia na Primeira República Brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- PINTO, Liliane Faria Corrêa. Coronelismo: uma análise historiográfica. **Locus**: Revista de História, Juiz de Fora, v.23, n.2, p.361-382, 2017 (Versão 2 de 24-04-2021).
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O Coronelismo numa Interpretação Sociológica. In: FAUSTO, Boris (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira**. Tomo 3, vol. 8. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p.172-212.
- RECONDO, Felipe. **Tanques e Togas**: O STF e a ditadura militar. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne; SILVA, Paloma Fabíula Rodrigues; DORNELLAS, Wagner de Azevedo. Modernização e Controle Político-administrativo dos Municípios Mineiros no Primeiro Governo Vargas: a “intervenção saneadora” do Departamento da Administração Municipal. **Arquitextos**, São Paulo, v.147, n.4, ago. 2012.
- RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline. The Meaning of Electoral Fraud in Oligarchic Regimes: Lessons from the Brazilian case (1899-1930). **Journal of Latin American Studies**, Cambridge, v.49, n.2, p.243-268, mai. 2017.
- RIGO, Joanir Fernando. **Rádiodifusão no Brasil**: Períodos, modelos e funções. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SCHWAITZER, Lenora de Beaurepaire da Silva. **A Justiça Federal na Era Vargas**. Dissertação (Mestrado Profissional) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC, Rio de Janeiro, 2012.

SCHWARTZ, Bernard. **A History of the Supreme Court**. New York: Oxford University Press, 1993.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. A Longa Sombra da Casa. Poder doméstico, conceitos tradicionais e imaginário jurídico na transição brasileira do Antigo Regime à Modernidade. **Revista IHGB**, Rio de Janeiro, a.178(473), p.327-424, jan. 2017.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. A ‘Polícia’ e as Funções do Estado: notas sobre a ‘Polícia’ do Antigo Regime. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, v. 49, p.73-87, 2010.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. Francisco Campos (1891-1968) - Uma Reeleitura. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **As Formas do Direito: Ordem, Razão e Decisão**. Curitiba: Juruá, 2013, p.491-525.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. História Constitucional Brasileira. In: DIMOULIS, Dimitri (Coord.-Ger.). **Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.191.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. 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.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. Zwischen Gesetzeskraft und Verfassungswidrigkeit: Die Verordnungen der revolutionären “provisorischen Regierung” (1930-1934) und der Streit um ihre Bedeutung für die brasilianische Rechtsordnung. **Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs**, v.8, n.2, p.452-461, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009

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.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira; RIBEIRO, Pedro Mollica da Costa; DIAS, Eini Rovena; FERREIRA, Marina Rodrigues Souto Barra. A Visita de Hans Kelsen ao Rio de Janeiro (1949). **Revista Culturas Jurídicas**, Rio de Janeiro, v.4, n.7, p.158-188, jan. 2017.

STOLLEIS, Michael. **Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland (Vol. 2):** Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914. München: Verlag C. H. Beck, 1992.

STOLLEIS, Michael. **Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland (Vol. 3):** Weimarer Republik und Nationalsozialismus. München: Verlag C. H. Beck, 2002.

THORNHILL, Chris. **A Sociology of Transnational Constitutions:** Social Foundations of the Post-National Legal Structure. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **Das Arcadas ao Bacharelismo:** 150 anos de ensino jurídico no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2005.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. Victor Nunes Leal e a Revista de Direito Administrativo. In: IVNL – INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.). **A Contemporaneidade do Pensamento de Victor Nunes Leal.** São Paulo: Saraiva, 2013, p.29-52.