



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**FRANCISCO ROGÉRIO MADEIRA PINTO**

**A FORMAÇÃO DO PENSAMENTO JURÍDICO–AUTORITÁRIO BRASILEIRO E  
SUA CONCRETIZAÇÃO NO ESTADO NOVO: JÚLIO DE CASTILHOS, OLIVEIRA  
VIANNA, FRANCISCO CAMPOS E CARLOS MEDEIROS SILVA**

**BRASÍLIA  
2018**



**FRANCISCO ROGÉRIO MADEIRA PINTO**

**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 submetida ao Programa de Pós-graduação em Direito da Linha de Pesquisa II em Constituição e Democracia: Teoria, História, Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins

BRASÍLIA  
2018

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Mf            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 /  
              Francisco Rogério Madeira Pinto; orientador Argemiro  
              Martins. -- Brasília, 2018.  
              284 p.

              Tese (Doutorado - Doutorado em Direito) -- Universidade  
              de Brasília, 2018.

              1. Autoritarismo. 2. Direito. 3. Constituição. 4.  
              Pensamento jurídico. 5. Pensamento autoritário. I. Martins,  
              Argemiro, orient. II. Título.

**FRANCISCO ROGÉRIO MADEIRA PINTO**

**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 submetida ao Programa de Pós-graduação em Direito da Linha de Pesquisa II em Constituição e Democracia: Teoria, História, Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins – Faculdade de Direito [FD]/UnB (Orientador)

---

Anthony W. Pereira – *Brazil Institute, King's College London*

---

Roberto Bueno Pinto – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia  
(FADIR/UFU)

---

Cristiano Otávio Paixão Araujo Pinto – FD/UnB

---

Airton Lisle Cerqueira Leite (FD/UnB) (Suplente)



À Francisca Madeira, sempre (*in memoriam*).

Para Alba, com grande amor e gratidão.

Para Bento e Benjamin, meus bens maiores.





## AGRADECIMENTOS

A execução de um trabalho acadêmico depende, essencialmente, de uma rede de apoios. Desde a concepção do projeto até a sua apresentação na forma de um texto nunca finalizado – e sim abandonado –, várias pessoas contribuíram, ao seu modo, para o resultado final. Gostaria de homenagear a todos que me auxiliaram nessa jornada que agora se encerra. Certamente, alguns nomes e instituições não serão lembrados. Desde já, minhas desculpas.

Agradecer ao meu orientador, professor Argemiro Martins, personalidade gentil, intelectual denso e engajado na compreensão de nossas especificidades. Obrigado pela orientação serena e precisa.

Ao professor José Otávio, por sua constante disponibilidade em auxiliar-me nos meus projetos de pesquisa e por sua generosidade intelectual.

Ao professor Cristiano Paixão, por sua incansável curiosidade intelectual e pela capacidade de agregar algumas das melhores pessoas dessa universidade.

Essas pessoas formam os grupos de pesquisas que me acolheram antes e durante meu doutorado: Percursos, Narrativas e Fragmentos; História do Direito e do Constitucionalismo e Direito e História - políticas de memória e justiça de transição. Com eles, dividi não apenas textos, livros e outras questões acadêmicas, mas boas risadas, maledicências, cervejas, vinhos, viagens e poesias. Aprendi muito com cada um, obrigado a todos!

Aos servidores da Secretaria do Departamento de Pós-Graduação, em especial para Euzilene, que, com seu bom humor e presteza, sempre me auxiliou nas minhas urgências burocráticas.

À Universidade de Brasília (UnB), universidade pública e gratuita, que em sua história de luta e resistência devo a maior parte da minha formação.

À Alba, minha companheira de vida e de projetos de futuro, meu muito obrigado pela paciência e suporte nesses quatro anos.

Aos meus filhos, Bento e Benjamin, por sempre me lembrarem do que é importante...



*"Os juristas mais característicos fazem parte  
do problema e não da solução"*  
**António Manuel Hespanha**



## RESUMO

Este trabalho objetiva analisar as relações entre autoritarismo e direito a partir do chamado pensamento autoritário brasileiro. De forma mais específica, pretende estudar como formas de pensar autoritárias, construídas a partir de práticas políticas e de projetos intelectuais da virada do século XIX e primeiras décadas do século XX, adentraram no pensamento jurídico nacional. Argui-se que se estabeleceu, a partir dessas premissas, o que nesta pesquisa se denomina de pensamento jurídico-autoritário. A tese está dividida em duas partes. Na primeira, foram selecionados autores considerados paradigmáticos na formação do pensamento autoritário nacional: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna e Francisco Campos. Esses autores foram escolhidos por terem estabelecido projetos jurídicos para o país em que inseriam propostas autoritárias. A segunda parte da tese é centrada na figura de Carlos Medeiros Silva. Com ele, buscou-se verificar como um influente jurista tanto do governo de Getúlio Vargas (1930-1945) com da ditadura militar (1964-1985) absorveu ou mesmo reagiu às propostas intelectuais representadas pelos autores paradigmáticos. Júlio de Castilhos foi o autor da primeira constituição republicana do estado do Rio Grande do Sul. Influenciado pelo positivismo de Augusto Comte, buscou estabelecer em seu estado uma ditadura republicana estruturada a partir da ideia de Constituição. Na institucionalização que concretizou, o poder Executivo passou a absorver as prerrogativas dos demais poderes. As inovações contidas nessa constituição estadual são entendidas nesse trabalho como a fundação de práticas autoritárias que buscam, no direito, sua legitimação. O segundo autor, Oliveira Vianna, articulou a relação entre autoritarismo e direito por meio de um discurso “científico”. Sua obra permite observar como as nascentes ciências sociais foram utilizadas nas primeiras três décadas do século XX para construir uma “tradição” que justificava a exclusão do povo nos processos políticos e apontavam que o poder político deveria ser uma prática restringida às elites. O terceiro autor paradigmático, Francisco Campos, foi o mais importante jurista do período Vargas e responsável direto pela renovação do direito nacional na época. Foi também o homem que redigiu a Constituição de 1937, o primeiro texto constitucional brasileiro assumidamente autoritário. As diferentes propostas intelectuais desses autores formam um arcabouço intelectual que será absorvido e manejado por juristas como Carlos Medeiros Silva na construção de instrumentos jurídicos legitimadores dos regimes autoritários brasileiros.

**Palavras-chave:** Autoritarismo. Direito. Constituição. Pensamento jurídico. Pensamento autoritário. Júlio de Castilhos. Oliveira Vianna. Francisco Campos. Carlos Medeiros Silva.



## ABSTRACT

This thesis aims at analysing the connection between authoritarianism and the law through what is understood as the ‘Brazilian authoritarian mindset’. More specifically, it aims to study how authoritarian ways of thinking, built through political practice and intellectual projects at the turn of 20<sup>th</sup> century and its first decades, have entered the national juridical mindset. I argue that both premises have set up a juridical-authoritarian mindset. This thesis is divided in two main parts. In the first one, authors considered as crucial to the forming of a national authoritarian mindset were chosen, such as Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna and Francisco Campos. These authors were selected for having built juridical projects for the country with imbedded authoritarian proposals. The second part of the present thesis is focused on Carlos Medeiros Silva. When studying him, the goal was to verify how an influent jurist in both the Getúlio Vargas administration (1930-1945) as well as in the military dictatorship (1964-1985) absorbed and reacted to the intellectual proposals represented by the aforementioned authors. Júlio de Castilhos authored the first republican constitution of the state of Rio Grande do Sul. He was influenced by August Comte’s positivism and intended to put forward a republican dictatorship in his state, using the idea of a Constitution as starting point. In the institutionalization of his project, the Executive absorbed the prerogatives of the others branches of power. The innovations of this specific state constitution are understood in this thesis as the foundation of the authoritarian practices that search in the law for its legitimation. The second author, Oliveira Vianna, articulated the connection between authoritarianism and law through a “scientific” discourse. His work allows for the observation of how the rising social sciences were used in the first three decades of the 20<sup>th</sup> century to build a “tradition” that justified the people’s exclusion from political processes, showing that political power should be a practice exclusive to the elites. The third author, Francisco Campos, was the most important jurist under Vargas and was responsible for the renovation of the national law during that time. He also wrote the 1937 Constitution, the first Brazilian constitutional text that was openly authoritarian. These authors’ different intellectual proposals constitute an intellectual framework that will be taken in and analyzed by jurists such as Carlos Medeiros Silva in the construction of juridical instruments that legitimize Brazilian authoritarian regimes.

**Keywords:** Authoritarianism. Law. Constitution. Juridical mindset. Authoritarian mindset. Júlio de Castilhos. Oliveira Vianna. Francisco Campos. Carlos Medeiros Silva.





## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar las relaciones entre autoritarismo y Derecho a partir del denominado pensamiento autoritario brasileño. De forma más específica, se pretende estudiar de qué manera se adentraron en el pensamiento jurídico nacional formas de pensar autoritarias, construidas a partir de prácticas políticas y de proyectos intelectuales durante la culminación del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. Se argumenta que, a partir de esas premisas, se estableció lo que en esta investigación se denomina como pensamiento jurídico-autoritario. La tesis se divide en dos partes. En la primera, se seleccionaron a autores considerados paradigmáticos en la formación del pensamiento autoritario nacional: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna y Francisco Campos. La elección de estos autores obedece a que establecieron proyectos jurídicos para el país en los que se incorporaban propuestas autoritarias. La segunda parte de la tesis se centra en la figura de Carlos Medeiros Silva. Lo que se buscaba con él era la verificación de cómo un influyente jurista tanto del Gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945) como de la dictadura militar (1964-1985) incorporó o incluso reaccionó a las propuestas intelectuales representadas por los autores paradigmáticos. Júlio de Castilhos fue el autor de la primera Constitución republicana del estado de Rio Grande do Sul. Influenciado por el positivismo de Augusto Comte, buscó establecer, en su estado, una dictadura republicana estructurada a partir de la idea de una constitución. En la institucionalización que concretó, el poder Ejecutivo pasó a absorber las prerrogativas de los demás poderes. En este trabajo se considera que las innovaciones de dicha Constitución estadual representan la fundación de prácticas autoritarias que buscan legitimarse en el Derecho. El segundo autor, Oliveira Vianna, vertebró la relación entre autoritarismo y Derecho por medio de un discurso «científico». Su obra permite observar como se hizo uso de las incipientes ciencias sociales durante las primeras tres décadas del siglo XX, para construir una «tradición» que justificase la exclusión del pueblo de los procesos políticos y que consideraba que la práctica del poder político debería restringirse a las élites. El tercer autor paradigmático, Francisco Campos, fue el más importante jurista del periodo Vargas y el responsable directo de la renovación del Derecho nacional en aquella época. También fue el hombre que redactó la Constitución de 1937, el primer texto constitucional brasileño asumidamente autoritario. Las diferentes propuestas intelectuales de estos autores forman un entramado intelectual que será incorporado y manejado por juristas como Carlos Medeiros Silva, en la construcción de instrumentos jurídicos legitimadores de los regímenes autoritarios brasileños.

**Palabras clave:** autoritarismo – Derecho – constitución - pensamiento jurídico – pensamiento autoritario – Júlio de Castilhos – Oliveira Vianna – Francisco Campos – Carlos Medeiros Silva



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1 A LINGUAGEM .....	25
1.2 O AUTORITARISMO.....	27
1.3 O PENSAMENTO SOCIAL E O DIREITO.....	33
<b>2 A CONSTITUIÇÃO CASTILHISTA DE 1891 E A FUNDAÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO AUTORITÁRIO REPUBLICANO .....</b>	<b>37</b>
2.1 INTRODUÇÃO.....	37
2.2 A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL DE 1891: BREVE HISTÓRICO.....	39
2.3 UMA CONSTITUIÇÃO PARA ALÉM DE CASTILHOS.....	42
2.4 A IDEIA DE UNIDADE COMO FUNDAMENTO DO GOVERNO .....	43
2.5 O PODER UNO .....	43
2.6 ORGÂNICO, MAS NÃO CORPORATIVO.....	49
2.7 O FEDERALISMO UNITÁRIO OU A UNIDADE NA VARIEDADE .....	51
2.8 O ANTI-LIBERALISMO DO MEDO .....	53
2.9 O ESVAZIAMENTO DA FUNÇÃO PARLAMENTAR .....	56
2.10 A VIRTUDE DO LÍDER É A FONTE DA LEI .....	59
2.11 PROCESSO (LEGISLATIVO) CIRCULAR E REPRESENTAÇÃO VICIADA	61
2.12 O FECHAMENTO CONSTITUCIONAL .....	63
2.13 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	65
<b>3 OLIVEIRA VIANNA E CONSTRUÇÃO “CIENTÍFICA” DO CONSTITUCIONALISMO AUTORITÁRIO.....</b>	<b>67</b>
3.1 INTRODUÇÃO.....	67
3.2 DO UTÓPICO PAR O ORGÂNICO: O PROJETO DE SER O FAROL DAS ELITES	72

3.3	O ESTUDO DO DIREITO PARA A FUNDAÇÃO DE UMA “TRADIÇÃO” DE LUGARES-COMUNS .....	77
<b>3.3.1</b>	<b>A “tradição” da autoridade.....</b>	<b>84</b>
3.4	A SUPERAÇÃO DO LOCALISMO PARA O ESTABELECIMENTO DA UNIDADE .....	86
3.5	O SACRIFÍCIO DA LIBERDADE .....	89
3.6	A DEMOFOBIA .....	92
<b>3.6.1</b>	<b>Não éramos preparados historicamente para a democracia.....</b>	<b>93</b>
<b>3.6.2</b>	<b>Democracia como tumulto.....</b>	<b>97</b>
<b>3.6.3</b>	<b>As influências intelectuais demofóbicas .....</b>	<b>99</b>
3.7	A REPRESENTAÇÃO PELO ALTO: O ELITISMO.....	102
3.8	DO ORGÂNICO AO CORPORATIVO: OLIVEIRA VIANNA COMO BUROCRATA DO REGIME.....	105
<b>3.8.1</b>	<b>Os Conselhos Técnicos de produção legal.....</b>	<b>106</b>
<b>3.8.2</b>	<b>A administrativização do Direito Constitucional .....</b>	<b>109</b>
3.9	A DEMOCRACIA AUTORITÁRIA E SEUS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	115
<b>3.9.1</b>	<b>Vianna e a formulação dos princípios constitucionais do Estado Autoritário .....</b>	<b>117</b>
<b>3.9.2</b>	<b>O poder de Expurgo.....</b>	<b>118</b>
<b>3.9.3</b>	<b>A autonomia do Judiciário no regime constitucional autoritário....</b>	<b>120</b>
<b>3.9.4</b>	<b>As nossas especificidades: a manutenção do Judiciário como poder autônomo a existência de alguma participação democrática.....</b>	<b>124</b>
<b>3.9.5</b>	<b>Somos autoritários, mas não arbitrários.....</b>	<b>127</b>
<b>3.9.6</b>	<b>O aspecto democrático do regime autoritário .....</b>	<b>130</b>
3.10	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
<b>4</b>	<b>FRANCISCO CAMPOS E O CINISMO CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>135</b>
4.1	CONSTITUIÇÃO DE 1937: A “CONSUBSTANCIAÇÃO” DO DISCURSO AUTORITÁRIO.....	138

4.2	O ANTILIBERALISMO AUTORITÁRIO .....	146
4.3	SUCESSO INSTITUCIONAL, FRACASSO IDEOLÓGICO.....	148
4.4	A LIBERDADE QUE ESCRAVIZA.....	158
4.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	165
<b>CARLOS MEDEIROS SILVA: UM AUTOR SECUNDÁRIO, MAS UM PRÁTICO DE PRIMEIRA ORDEM .....</b>		<b>169</b>
<b>5</b>	<b>CARLOS MEDEIROS E OS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS: DE ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS JUDICIAIS PARA TRIBUNAIS “QUASE JUDICIAIS” .....</b>	<b>177</b>
5.1	INTRODUÇÃO.....	177
5.2	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS IDEIAS AUTORITÁRIAS .....	178
5.3	EXECUTIVO E JUDICIÁRIO EM DISPUTA PELA JURISDIÇÃO.....	179
5.4	OS PRINCIPAIS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS DE PRODUÇÃO JURÍDICA	181
<b>5.4.1</b>	<b>Medeiros e a Câmara de Reajustamento Econômico.....</b>	<b>181</b>
5.5	A CLÁUSULA DE EXCLUSÃO DE APRECIÇÃO JUDICIAL PARA ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS E A RETOMADA DA JURISDIÇÃO A PARTIR DE 1934	186
5.6	O TRIBUNAL MARÍTIMO ADMINISTRATIVO.....	189
<b>5.6.1</b>	<b>Os principais pontos da discussão.....</b>	<b>191</b>
5.7	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	197
<b>6</b>	<b>CARLOS MEDEIROS E A EXEGESE EM TEMPOS AUTORITÁRIOS E DEMOCRÁTICOS.....</b>	<b>201</b>
6.1	INTRODUÇÃO.....	201
6.2	O PERÍODO VARGUISTA: EXEGESE POLÍTICA E NÃO POSITIVISTA	202
6.3	1945 EM DIANTE: UM RETORNO AO POSITIVISMO .....	207
6.4	O DESCRÉDITO DO PARLAMENTO COMO FONTE HERMENÊUTICA. A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS COMO SUBSTITUTO DO DEBATE PARLAMENTAR.....	217
6.5	INTERPRETAR 1946 COM BASE NA ORDEM ANTERIOR.....	221

6.6	A DEFESA DO PRINCÍPIO NACIONALISTA .....	224
6.7	O DIREITO DE GREVE SOB A ÓTICA AUTORITÁRIA.....	229
6.8	CONCLUSÃO .....	235
<b>7</b>	<b>CARLOS MEDEIROS E A DELEGAÇÃO LEGISLATIVA: HISTÓRICO DE UMA JUSTIFICAÇÃO JURÍDICO-AUTORITÁRIA .....</b>	<b>239</b>
7.1	HISTÓRICO .....	240
7.2	A IMPORTÂNCIA E A CENTRALIDADE DO EXECUTIVO EM TEMPOS DEMOCRÁTICOS .....	242
7.3	O PARALELISMO ENTRE PODER REGULAMENTAR E LEGISLATIVO.....	245
7.4	O PAPEL LEGISLADOR DO EXECUTIVO .....	249
7.5	A INFLUÊNCIA FRANCESA .....	250
7.6	A QUASE CONCRETIZAÇÃO DA DELEGAÇÃO DE PODERES .....	256
7.7	A CONCRETIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DELEGADA POR MEIO DOS ATOS INSTITUCIONAIS .....	260
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>265</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>275</b>

## INTRODUÇÃO

Em 22 de fevereiro de 1941, o jornal *O Imparcial* noticiava que o professor Karl Loewenstein chegava ao país para estudar a estrutura política do Estado Novo. Ao descrever as declarações do ilustre acadêmico, pinçou as que mais se coadunavam com as diretrizes do regime varguista, transcrevendo um trecho em que Loewenstein teria afirmado que mesmo nos Estados Unidos, “opera uma modificação profunda nas bases de sua democracia liberal, a qual vai cedendo lugar a uma nova forma democrática que poderíamos chamar de ‘democracia disciplinada’” (O IMPARCIAL, 1941, p. 3, aspas no original). Em maio de 1942 o resultado da visita se concretizava na obra *Brazil Under Vargas*<sup>1</sup>. No entanto, ao longo de algumas passagens do livro, Loewenstein critica exatamente essa nova categoria de democracia, a qual, como publicada no jornal, parecia que relacionava à realidade brasileira. De forma irônica, o autor destaca que a tal democracia “disciplinada”, juntamente com sua congênere, a “democracia autoritária” eram afirmações de porta-vozes do governo (LOEWENSTEIN, 1942, p. 8). Em sua análise, a definição do regime como democrático – sempre acompanhada de alguma adjetivação feita pela propaganda oficial, apregoando seu caráter “disciplinado”, “autoritário” ou mesmo sugerindo que se tratava de um “Estado Administrativo” – revelaria um desejo nostálgico de retorno a uma forma de governo genuinamente democrática (LOEWENSTEIN, 1942, p. 358). Para Loewenstein, o uso do termo “democracia” seria a expressão de valores liberais intrínsecos que ainda vigiam dentro da política interna e externa nacional. Apesar de sua análise apontar para uma nostalgia liberal, o regime instalado a partir de 1937 pretendia romper com essas sentimentalidades liberais; em seu lugar, o que se tinha –a partir do estudo das bases intelectuais do regime –era o projeto de criar, isto sim, um novo tipo de democracia, distanciada do modelo liberal, de modo que fizesse caber no termo o uso de adjetivos como “disciplinada” e “autoritária”, revelando um jeito próprio de construir a “nossa democracia” e, assim, estabelecer uma “democracia possível”, dadas as nossas especificidades como sociedade.

Em que pese o equívoco em querer enxergar, ao fundo, uma mentalidade democrático-liberal em nossas elites, a análise de Loewenstein é certa, entre outros aspectos, por destacar um ponto: o regime varguista não poderia ser enquadrado em nenhuma das categorias construídas pela Ciência Política para definir os regimes políticos da época.

---

Nesse livro, Loewenstein estabelece uma inversão da metodologia sociológica. No lugar de analisar a sociedade e, como consequência disso suas leis, ele propõe que se coloque em primeiro plano o estudo da legislação, destacando o que o estudo do direito pode iluminar sobre uma determinada sociedade.

Tínhamos um Estado *sui generis*. Uma mistura do *rule of law* com ditadura, diferente das experiências autoritárias da América do Sul e europeias, especialmente do caso alemão e italiano (LOEWENSTEIN, 1942, p. 9-10). Havia, aqui, um aguçado “senso de legalismo”, que não era próprio somente àquele momento, mas que seria representativo de uma cultura legalista do país. O autor afirmava que a Constituição brasileira não era considerada apenas de maneira formalista, e o regime se esforçava para vincular suas ações às prescrições legais contidas na Carta (1942, p. 96)<sup>2</sup>. Tratava-se de um governo bem ordenado burocraticamente e com certa participação “popular” de determinados setores na formulação da legislação. Loewenstein assinalava que o ditador costumava ouvir seus ministros e outras opiniões e que, fundamentalmente, em seus atos, sempre havia remissão à lei, mesmo que esta fosse expressão da vontade do Presidente expressa por meio de seus decretos-leis que faziam, por sua vez, remissão a um artigo da Constituição (art.180) que autorizava tal mecanismo. Não se tratava, na opinião de Loewenstein, de uma ditadura personalista pura e simples. Havia nela uma especificidade, e o autor tinha se apercebido desse caráter diferente de nossa realidade político-institucional. Nossa originalidade fundamentava-se, essencialmente, na relação entre legalidade e autoritarismo.

Como consequência, tínhamos um regime de governo que convivia com o Estado de direito, mas que, ao mesmo tempo não prescindia de instrumentos autoritários para efetivar medidas consideradas necessárias em nome da governabilidade, mesmo que, em alguns casos, tivesse que passar por cima dessas mesmas leis<sup>3</sup>. Loewenstein falava de uma “personalidade dividida do regime” entre legalidade e arbitrariedade. Essa “divisão de personalidade” na forma de uma convivência entre legalismo e autoritarismo vai se manter como uma *tradição*<sup>4</sup> de nossas experiências autoritárias.

---

<sup>2</sup> “The procedure resorted to implies that the president and his legal advisers, even during the period in which the legislative bodies are not yet called into life, consider the constitution as it is written, as binding on them, and that any flagrant deviation from the instrument cannot be covered alone by his implicit powers to exercise the *pouvoir constituant*. The regime tries hard to preserve the form if not the substance of the constitution, another convincing testimony of the Brazilian sense of legalism which, however, foreign observers might be tempted to label as merely formalistic” (LOEWENSTEIN, 1942, p. 96).

<sup>3</sup> De acordo com Loewenstein, haveria em alguns casos um desvio do governo para a ilegalidade e arbitrariedade, mas, mesmo nesses casos, procedia-se posteriormente a fazer um remendo jurídico, legalizando aquela situação e estabelecendo um efeito retroativo à nova lei. Isso se deu algumas vezes no governo Vargas, como afirma Loewenstein. Ele dizia se tratar de uma “ilegalidade inorgânica” que seria incidental, não-intencional, uma forma de ilegalidade que era ajustada *ex post facto* para se adequar a uma formalidade jurídica (LOEWENSTEIN, 1942, p.326).

<sup>4</sup> Aqui uso o termo tradição no sentido de um “conjunto de práticas e valores enraizados nos costumes de uma sociedade” (SILVA, K.; SILVA, M., 2009, p. 405).



Décadas mais tarde, essa especificidade chamaria novamente a atenção de outro *scholar* norte-americano<sup>5</sup>, Anthony W. Pereira, cujo livro *Ditadura e Repressão – o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina* (2010) destaca a existência de uma “legalidade autoritária” em diferentes graus existentes nos regimes ditatoriais sul-americanos que chegaram ao poder através da força. Em comum entre os regimes reside o fato de que se basearam na ideia de legalidade para manter a sociedade sob controle ou para lhes conferir legitimidade (PEREIRA, 2010, p. 36). Em seu estudo, o caso brasileiro ganhou destaque em razão de um maior grau de integração e consenso existente entre as elites judiciárias e militares antes e após o golpe; experiência diferente dos regimes da Argentina e Chile, em que essa integração era mais baixa no primeiro caso e intermediária no segundo (PEREIRA, 2010, p. 41).

Os trabalhos de Karl Loewenstein como de Anthony Pereira, apenas pinçados entre tantos outros que serão trabalhados ao longo dessa pesquisa, chamam a atenção para a fragilidade de uma análise dicotômica pautada na distinção clássica entre democracias constitucionais *de jure* e regimes autoritários *de facto* baseados unicamente pela força. Como destaca Pereira (2010, p. 293), essa distinção “[...] obscurece uma imensa área cinzenta da legalidade praticada por regimes ao mesmo tempo autoritários e legalistas”. Este trabalho busca compreender como se deu a construção dos argumentos que estabeleceram esse liame tão íntimo entre legalidade e autoritarismo no Brasil.

Na busca dessa genealogia, estabeleceu-se um percurso que se inicia nos primeiros anos da República, com a experiência constitucional castilhistas no Rio Grande do Sul em 1891, e que se concentra mais fortemente durante o período varguista (1930-1945). Esse período é identificado como o responsável por estabelecer uma gramática autoritária que foi se sedimentando e ganhando novas roupagens, mesmo após o fim do Estado Novo e que, ao ser rearticulada em 1964, já havia estabelecido seu espaço na mentalidade de nossos juristas.

#### *A Tese*

Em texto denominado “O conceito de linguagem e o *métier d’ historien*” J.G.A Pockock nos chama atenção para a porosidade do discurso político; para sua capacidade de inserção e também de absorção de outras linguagens:

---

<sup>5</sup> A rigor, nem Karl Loewenstein, nem Anthony Pereira são norte-americanos. O primeiro é alemão e o segundo inglês. Contudo, o trabalho de ambos aqui citados foi desenvolvido em instituições universitárias norte-americanas.

As camadas de contextos linguísticos que o nosso historiador-arqueólogo traz à tona são, portanto, de caráter muito heterogêneo. Algumas são linguagens da prática profissional, que, por alguma razão, entraram na linguagem política e se tornaram idiomas nos quais o discurso político é comumente realizado. Outros são idiomas, modos ou estilos retóricos, que podem ser mais bem compreendidos com algo que se originou no interior do discurso e da retórica da política, como resultado de lances ou *performances* operadas pelos autores e atores no âmbito da política (POCOCK, 2003, p. 70).

Enfatizar um ou outro tipo de linguagem, seja a articulada a partir de uma determinada estrutura social ou profissional, seja outra articulada a partir da retórica de autores no âmbito da política, estabelece para o historiador o desafio de descobrir e reconhecer as várias camadas de linguagem que um texto possui. Esses dois polos de linguagem, seja o institucional, seja o altamente pessoal, revelador de um estilo idiossincrático, não são excludentes. Esta tese tem como desafio estabelecer essas inter-relações entre essas linguagens. Busca apontar como a linguagem política ou retórica de determinados autores adentrou na “linguagem da prática profissional”, ou seja, de como a linguagem política estabeleceu mudanças na linguagem jurídica e esta, por sua vez, passa a ser um idioma pelo qual o discurso político se concretiza. Para isso, selecionamos quatro fontes discursivas. Três definimos como paradigmáticas<sup>6</sup> e uma quarta terá a função de estabelecer os possíveis diálogos e debates com as três primeiras. Nessa configuração, a tese foi dividida em duas partes. Na primeira parte, são analisados os textos que identificamos como paradigmáticos para a formação do discurso autoritário republicano. Nela buscamos estabelecer as matrizes da linguagem jurídico-autoritária a partir de determinados autores. Destacamos que estes tiveram papel de grande relevância na construção da linguagem jurídico-autoritária que deu suporte para as experiências ditatoriais implantadas a partir de 1891 e que foram constantemente reatualizadas até desaguar em 1964.

O primeiro autor da parte paradigmática é Júlio de Castilhos, a quem será dedicado um capítulo, com ênfase no resultado prático do movimento de ideias surgido em torno de sua figura, o castilhismo, e que resultaram na Constituição rio-grandense de 1891; o segundo é Oliveira Vianna, e, no capítulo que lhe dedicamos, enfatizamos seus textos produzidos durante a ditadura varguista; o terceiro é Francisco Campos, cujos escritos elaborados a partir

---

<sup>6</sup> Utilizo aqui o conceito de *paradigma* com base em Pocock (1989, p. 18), no sentido de estabelecer as premissas discursivas que se transformam em referências ou modelos que passam a nortear o discurso de uma determinada comunidade política. Estabeleço, portanto, uma análise que privilegia um modelo, isto é, um conjunto de hipóteses genéricas que constituem uma matriz na qual se sugerem as *performances* de autores específicos inseridos nessa proposta de história do discurso. Trata-se de uma situação-modelo a qual, como afirma Pocock, “trata-se evidentemente de uma estratégia corriqueira de explanação histórica, por meio do qual seleciona-se uma situação e sustenta-se que os comportamentos dos atores são inteligíveis no interior delas” (2003, p. 59).

da ascensão de Getúlio Vargas ao poder, organizados sob a obra *O Estado Nacional*, de 1940 serão objeto também de um capítulo. O quarto autor é Carlos Medeiros Silva. A análise de seus textos abarca um período mais longo que os demais, abrangendo grande parte de sua contribuição para as revistas jurídicas selecionadas, aqui, como fontes principais da pesquisa: *Revista Forense* dos anos de 1936-1964 e a *Revista de Direito Administrativo* entre os anos de 1945-1964. Contudo, isso não quer dizer que outras fontes não serão utilizadas, como, por exemplo, os textos publicados na forma de livros e declarações para a imprensa. O critério primordial para a escolha dessas fontes reside no fato delas terem sido publicizadas pelo autor. Elas demonstram aquilo que ele queria dizer em determinado contexto. São atos de fala que se tornaram conhecidos no seu campo de atuação e que evocaram respostas na forma de novos atos de fala (POCOCK, 2003, p. 43).

A escolha desses autores se deu em razão da sua atuação prática como homens de Estado e pelo fato de terem se destacado como agentes públicos que atuaram de forma efetiva na construção de instrumentos jurídicos que, em maior ou menor medida, foram colocados em prática. Oliveira Vianna e Francisco Campos eram inicialmente teóricos e lançaram suas ideias antes de se tornarem burocratas. Júlio de Castilhos, por sua vez, sempre foi um “homem de ação” e suas referências ao pensamento de Augusto Comte serviam apenas para oferecerem algum lastro intelectual às inovações que estava implementando no Rio Grande do Sul.

Como ponto em comum entre os três, destaca-se as conexões que estabeleceram entre direito e poder e, fundamentalmente, entre direito e *praxis*. Todos foram juristas que concretizaram projetos que tinham o direito como ferramenta de transformação política. A tese objetiva apresentar as contribuições de cada um desses autores na produção da linguagem que irá fundamentar as formas institucionais de nosso autoritarismo. Todos os autores partilham o reconhecimento da importância e da centralidade de um modelo que tem na ideia de Constituição seu eixo estruturante. Contudo – e isto deve ser ressaltado – quando falamos em “modelo”, não queremos afirmar a existência de um padrão rígido de como deveria ser balizada a nova institucionalidade autoritária. O que se busca identificar são as diferentes contribuições de cada um desses autores.

O primeiro autor a ser trabalhado, Júlio de Castilhos, escreveu de próprio punho a Constituição do estado do Rio Grande do Sul de 1891 e nela inseriu inovações institucionais que a fazem um corpo completamente estranho em meio ao espírito liberal da Constituição Federal de 1891. A importância do castilhismo no contexto desta tese se justifica em razão de ter estabelecido, concomitante com a proclamação da República, a primeira experiência

autoritária estruturada a partir de um modelo constitucional. Pela primeira vez, autoritarismo e legalidade encontraram na Constituição sua guarida. Castilhos inovou, portanto, ao estabelecer a constitucionalização de ideias autoritárias forjadas a partir de sua leitura do discurso cientificista do positivismo de Auguste Comte. Trata-se de uma experiência *sui generis* para o período, pois já articulava *pari passu* à formulação da Constituição de 1891, pesadas críticas ao modelo liberal que esta engendrava, estabelecendo-se como antípoda às suas premissas. Na Constituição do Rio Grande do Sul de 1891, encontramos a remissão à ideia de Unidade, tema central no discurso antiliberal que será retomado entre os anos 1920 e 1940; o desprezo pelo Legislativo com a consequente absorção pelo Executivo das funções legislativas; a desidratação da representação popular e uma moralização da política que estabelece a figura do líder político como detentor de virtudes públicas que o legitimam para o mando.

O segundo autor, Oliveira Vianna, foi um dos mais ativos participantes da Comissão Itamaraty, responsável pela elaboração do anteprojeto governista da Constituição de 1934 e apontado com o principal formulador da legislação social do período varguista. Trata-se de um autor fundamental por ter estabelecido as “bases científicas” do discurso autoritário nacional. Desde a década de 1920, sua obra era amplamente reconhecida nos meios intelectuais e políticos e, quando se efetivou o golpe de 1930, muitas de suas ideias seriam apropriadas na concretização do projeto autoritário.

Francisco Campos, assim como Castilhos, teve o privilégio de produzir pessoalmente uma Constituição para o país. Até os dias hoje a Carta de 1937 é apontada como o exemplo mais significativo da concretização de premissas autoritárias na forma de um texto constitucional. Além disso, ocupou de alguns dos mais importantes cargos públicos durante as décadas de 1930 e 1940 e sua atuação foi responsável por direcionar grande parte da intensa produção legislativa do período. Sua influência sobreviveu ao longo dos anos e se fez novamente presente em 1964, quando ressurgiu como farol intelectual das lideranças golpistas.

A primeira parte da tese busca, portanto, articular como, a partir desses autores, pode-se identificar o desenvolvimento de uma linguagem, a qual, por meio de conceitos e categorias-chaves, foi utilizada para fundamentar juridicamente regimes de cunho autoritário. Entre esses conceitos e categorias, destacam-se o de democracia, o binômio centralização/unidade, a supressão e relativização da divisão dos poderes e a ressignificação do conceito de representação como consequência do elitismo e demofobia dos autores. Serão esses pontos que identificamos como os fundamentos do constitucionalismo de viés

autoritário; a partir deles verificaremos como esses temas são apropriados por um jurista específico, Carlos Medeiros Silva.

É importante assinalar que, entre esses conceitos e categorias que destacamos, nem todos são encontrados de uma só vez, num só período ou num só autor. Cada um deles apresenta sua contribuição para um ou mais desses elementos. Com isso, queremos dizer que esses autores não estabelecem um projeto organizado, fruto de uma articulação entre intelectuais. Ao analisarmos as semelhanças de seus argumentos e a identidade de suas conclusões sobre a “questão nacional”, podemos considerá-las inseridas num *lugar-comum* na acepção trabalhada por Maria Stela Bresciani. Esse *lugar-comum* é utilizado no sentido do compartilhamento de ideias, crenças, teorias e até mesmo de preconceitos que possibilitam o intercâmbio de palavras, argumentos e opiniões sobre uma determinada comunidade política (BRESCIANI, 2005, p. 41). Deste modo, texto e contexto são trabalhados para compreender como determinadas construções discursivas de teor autoritário influenciaram produções jurídicas, especialmente as de caráter constitucional.

A segunda parte da tese aborda como essa linguagem foi gradualmente recepcionada para se ajustar aos diferentes tipos de governo, seja autoritário, seja democrático. Esse segmento da pesquisa pretende ser um espaço de teste, ou seja, nele se busca verificar as permanências ou mutações da linguagem autoritária desenvolvida a partir do início da República. Essa análise será realizada por meio do estudo de temas estruturados a partir dos textos de um jurista extremamente atuante como Carlos Medeiros<sup>7</sup>. Dividida em três capítulos, a segunda parte aborda respectivamente a recepção das prerrogativas legislativas e judiciais dos órgãos técnico-burocráticos pelos juristas; a hermenêutica da legislação autoritária e sua permanência em períodos democráticos e, por fim, a construção da doutrina sobre a delegação de poderes como forma de justificar a predominância do poder Executivo sobre o Legislativo.

Dessa maneira, a pesquisa estabelece as relações entre um autor determinado e um bloco de textos escritos por outros autores. Mantém-se, assim, a relevância de um autor-agente de um lado e, de outro, se estabelece um bloco textual no qual também se privilegia discursos individualizados, como parâmetro de um contexto discursivo. Ponto essencial do trabalho, nesse sentido, são as trocas discursivas estabelecidas entre autor-agente e bloco discursivo.

---

<sup>7</sup> O primeiro presidente do ciclo militar, Castelo Branco se referia a Carlos Medeiros Silva com um “laboratório de atos institucionais” devido à rapidez e eficiência com que preparava peças jurídicas destinadas a atender as emergências da ditadura militar (VEJA, 1983, p. 28).

## PARTE I

## 1 PARTE TEÓRICO-METODOLÓGICA: A RELAÇÃO ENTRE HISTÓRIA DAS IDEIAS E HISTÓRIA INTELLECTUAL PARA A HISTÓRIA DAS IDEIAS JURÍDICAS

Para estabelecer as relações entre os conceitos de legalidade e autoritarismo, bem como de outros que serão utilizados ao longo da pesquisa, empregamos algumas das propostas metodológicas do chamado “contextualismo inglês” ou “Escola de Cambridge”, cujos expoentes incluem os trabalhos acerca da História das Ideias Políticas, desenvolvidas por Quentin Skinner e John Pocock. De forma secundária, também empregamos a chamada História dos Conceitos (*Begriffsgeschichte*) de Reinhart Koselleck<sup>8</sup>. O objetivo é utilizar as ferramentas da história das ideias e dos conceitos para estabelecer uma história das ideias jurídico-autoritárias a partir do início da República até 1964.

Ao nos reportarmos a esses dois domínios específicos do campo histórico, a história das ideias e história dos conceitos, a questão que se levanta é sobre a possibilidade de se proceder essa interseção. Pocock já declarou certo ceticismo em relação a essa possibilidade (2006)<sup>9</sup>. Koselleck, por sua vez, aponta a possibilidade de diálogo, afirmando que “na medida em que registra como as partes componentes dos conceitos antigos continuam a ser reaplicadas, a *Begriffsgeschichte* parece com a história das ideias” (2006, p. 101).

No Brasil, Marcelo Jasmin e João Feres Júnior (2006) e Ricardo Silva (2009)<sup>10</sup>, no campo da teoria política e Christian Lynch (2008), no campo da história do direito, exploram as convergências entre as duas abordagens. O pressuposto em comum é que no estudo das ideias necessariamente se investiga os usos de determinados conceitos.

Apesar de apontar para uma escolha metodológica que propõe uma interseção entre contextualismo histórico e história dos conceitos, é importante ressaltar que a adesão a uma perspectiva teórico-metodológica não quer dizer o aprisionamento a essa única linha de trabalho. Mesmo os fundadores da “escola de Cambridge” não seguiram à risca suas próprias propostas metodológicas, como ressalta J. Tully (1988) em sua análise da obra *Fundações do*

---

<sup>8</sup> Falamos em “secundária” devido ao fato de adotarmos a história dos conceitos de forma transversal, ou seja, de aproveitarmos-nos, quando necessário, dos estudos sobre determinado conceito para inseri-lo como apoio para uma história das ideias.

<sup>9</sup> De forma reativa à possibilidade de afinidades entre as duas perspectivas, Pocock destacava o caráter sincrônico da história das ideias em oposição à perspectiva diacrônica da história dos conceitos. Para ele, a história dos conceitos serviria apenas como um “potencialmente inestimável e profundamente excitante, auxiliar do estudo histórico” (POCOCK, 2006, p. 87).

<sup>10</sup> Entre os pontos em comum entre as duas abordagens, Ricardo Silva (2009, p. 302) aponta a influência da “virada linguística”; a rejeição da linguagem como epifenômeno, ou seja, de que a linguagem seria um mero reflexo mais ou menos direto, da realidade material e, por fim, o interesse em comum a respeito de problemas teóricos e metodológico da história do pensamento social e político.

*Pensamento Político Moderno*, de Skinner. Ademais, a pesquisa aqui proposta não busca subsumir de forma rígida suas análises a conceitos previamente definidos por certa vertente metodológica. A história intelectual, na linha que adotamos, funciona mais como um parâmetro que nos auxilia— mas não define de forma rígida—no modo como lemos um documento histórico ou explicamos determinado evento. Assim, na grande parte dos textos que se seguem, não nos referimos aos fenômenos analisados como *lances*, *paradigmas*, *performances*, *atos de fala*, entre outros jargões da Escola de Cambridge, o que marcaria uma adesão disciplinada à metodologia escolhida. Esses termos e o que eles significam funcionaram fundamentalmente como uma pedagogia, uma vez que estabelecem um modo de ler determinados documentos, especialmente os que se revelam na forma de discursos escritos. Eles estão presentes na forma e no raciocínio de como se procedeu a análise, mas não são necessariamente referenciados tal como definido por seus criadores. O que se busca, portanto, é proceder a uma combinação de abordagens teóricas consideradas compatíveis e, por vezes, se utilizar de conceitos advindos de matrizes diversas, sempre procurando articulá-los para que se apresentem de maneira coerente, mesmo que, para isso, se façam as adaptações necessárias.

Esta pesquisa se insere nessa perspectiva de integração disciplinar, pois busca articular a relação entre história, direito e política a partir de determinadas fontes intelectuais. O discurso produzido por essas fontes é elemento chave para o estudo, pois é por meio dele que se pretende entender como determinadas ideias jurídicas foram desenvolvidas tendo em vista um contexto político e histórico. Propõe-se aqui um *subdomínio*, a história das ideias jurídicas, situado entre os *domínios* da história das ideias e da história do direito e que dialoga com a história política<sup>11</sup>. Essa relação interdisciplinar fica clara quando se examina as ideias relacionadas ao pensamento — sistematizado ou não, e por meio de documentação variada — de um autor diretamente ligado à produção jurídica dos regimes autoritários brasileiros que atravessaram o século XX, como é o caso de Carlos Medeiros Silva. Contudo, ao se relacionar ideias e pensamentos desse e de outros autores, não se propõe historiar um pensamento, mas proceder a uma história do *discurso*. Para dar ao pensamento uma história é preciso apresentar “uma atividade ou uma continuidade de ação” por ações e performances, por coisas que estão sendo feitas e por coisas que estão acontecendo, bem como analisar as condições desses atos e performances (POCOCK, 2003, p. 64). Essas ideias somente podem ser trabalhadas se elas se

---

<sup>11</sup> Para um panorama sobre os vários campos de investigação historiográficos entendidos como domínios, cf. Ciro Cardoso e Ronaldo Vainfas (2012, 1997).



materializam na forma de discursos que possam ser apreensíveis como fontes históricas. Pocock propõe um campo de estudos constituídos por “atos de discurso”, sejam eles emitidos de forma oral, manuscritos ou impressos e também pelas “condições ou contextos” em que esses atos foram emitidos (POCOCK, 2003, p. 64). Uma história que se faz a partir da enunciação de um pensamento e que essa história possa ser vista como uma interação entre ato de fala e linguagem num determinado contexto. Nesse sentido, o discurso nos interessa como revelador de uma “prática intelectual” que produz, mobiliza e aplica o direito para fins políticos (AUDREN 2015, p. 1).

## 1.1 A LINGUAGEM

O conceito de linguagem ou discurso adotado aqui é do contextualismo histórico e se refere a

[...] uma estrutura complexa que abrange um vocabulário, uma gramática, uma retórica e um conjunto de usos, pressupostos e implicações, que existem juntos no tempo e são empregáveis por uma comunidade semi-específica de usuários de linguagem para propósitos políticos, que permite, e por vezes se prolonga até, a articulação de uma visão de mundo ou de uma ideologia (POCOCK, 2006, p. 83-84).

Linguagem, nesse sentido, não está relacionada a línguas etnicamente diferenciadas (português, francês, inglês, etc). Diz respeito a linguagens específicas de uma determinada atividade. São as “retóricas, vocabulários especializados e gramáticas”, como modos de discursar e de falar sobre a política, e aqui podemos acrescentar, sobre o direito, que foram criados e difundidos no discurso político de um determinado período histórico (POCOCK, 2003, p. 65).

A linguagem é um modo de enunciar específico, que revela a inserção institucional do emissor. Deste modo, ao nos referirmos a linguagens (*languages*), significa, sobretudo, a existência de sublinguagens que revelam maneiras de falar e jogos de linguagem distinguíveis que podem existir em número infinito dentro de uma determinada língua (POCOCK, 2003, p. 65). Essas sublinguagens são espécies de idiomas ou modos de discursos existentes no interior de uma determinada língua vernácula. Esses idiomas são os jogos de linguagem, que variam de acordo com sua origem, conteúdo e caráter. Muitos deles se originam de práticas institucionais da sociedade estudada e se mostram como os “jargões” de juristas, teólogos, comerciantes, filósofos e de todos aqueles que se tornaram reconhecidos por uma prática

política (POCOCK, 2003, p. 31). A linguagem jurídica é uma dessas sublínguas. Por essa razão, esta tese identifica o discurso jurídico como um “idioma” característico, distinto entre outros e diverso por sua origem e por suas funções discursivas.

Entendida como expressão contextual, a linguagem não pode ser compreendida como a expressão de uma fala individual e particularizada. Para se falar de linguagem, deve haver, pelo menos, a existência de dois autores que a utilizem. Deste modo, a linguagem é trabalhada como contexto e não como texto (POCOCK, 2003, p. 65) e “deve ser um jogo reconhecidamente aberto a mais de um jogador” (POCOCK, 2003, p. 72). Trata-se de estabelecer e identificar a intertextualidade, isto é, o diálogo que determinado autor estabelece, implícita ou explicitamente, com outros autores. Buscamos concretizar essa proposta por meio da constante interlocução entre os autores estudados e o contexto discursivo ao qual estavam inseridos.

De acordo com a visão metodológica de Pocock, o historiador deve ser capaz de identificar o vocabulário ou linguagem que o autor utiliza para operar seu discurso e mostrar como isso funciona paradigmaticamente para apontar o que o referido autor pretendia dizer, por que ele quis dizer e por que ele escolheu dizê-lo de uma determinada maneira (POCOCK, 1989, p. 25). Para tanto, faz-se necessário reconhecer um padrão e um estilo ao ponto de ser apto a aprender a falar da linguagem e de identificar uma direção à qual ela pretende nos levar (POCOCK, 1989, p. 26). Trata-se de estabelecer um olhar empírico sobre a linguagem e identificar nela sua origem cultural e social, suas premissas, ambiguidades e implicações.

Nessa tarefa, deve-se reconhecer que o discurso é múltiplo, multifacetado e multivalente, de modo que pode ter vários significados e participar de mais de uma “história”. Para tentar escapar a tamanha diversidade, a história das ideias aposta no aspecto sincrônico de análise, sem desconsiderar, contudo, o elemento diacrônico. Por meio da análise sincrônica, busca-se isolar um contexto específico no qual determinado discurso está inserido. Destaca, portanto, em qual história o texto está imerso, para extrair dele os significados que importem e que contribuam para a interpretação do historiador. Nessa perspectiva, a linguagem reflete ou é um efeito da experiência do momento. Conforme Pocock (2003, p. 55-56): “[m]ais propriamente, ela [linguagem] interage com a experiência e fornece as categorias, a gramática e a mentalidade por meio das quais a experiência tem de ser reconhecida e articulada”. No entanto, apesar do texto ser um artefato de existência sincrônica, a exploração de sua ocorrência e *performance* é compreendida como incidente num *continuum* diacrônico do discurso (POCOCK, 2003, p. 55). O historiador das ideias tem como tarefa estudar o que aconteceu com o discurso a partir da experiência dos que são objeto

de seu estudo. Nesse processo, espera-se, portanto, “que a relação entre linguagem e experiência seja diacrônica, ambivalente e problemática” (POCOCK, 2003, p. 57).

No processo de identificação e aprendizagem de uma linguagem e de seus idiomas, Pocock trabalha com a ideia de uma estrutura paradigmática existente no discurso que pode manter certa estabilidade ao longo dos anos. Por essa força paradigmática da linguagem, o texto pode ter tido um autor que estabeleceu determinados paradigmas que, daí em diante, foram transmitidos ao longo do tempo e que podem ter sido estabelecidos de forma intencional por esse autor. A partir daí, poder-se-ia afirmar que os atos de fala e *performances* textuais de determinado autor desempenharam um papel em induzir outros a considerá-lo como dotados de autoridade e mantê-los na forma paradigmática (POCOCK, 2003, p. 49). Seriam textos matriz para *performances* de diversos atos de fala (secundários) que, ao serem enunciados, transformar, gradativamente, a própria linguagem.

## 1.2 O AUTORITARISMO

O Autoritarismo é trabalhado aqui também como uma linguagem que passa a se articular com a linguagem jurídica<sup>12</sup>. Ele expressa diferentes contribuições intelectuais para um projeto de Estado estruturado no “princípio da autoridade” do chefe do Executivo, com a consequente exclusão da participação popular nos processos políticos de decisão. Por meio de tal princípio, estabelece-se a vontade superior dos interesses envolvidos (elitismo) e nega-se a soberania popular (demofobia). Nesse sentido, o conceito de autoritarismo não é expressão de uma “ideia unitária”, de um verdadeiro padrão que estaria presente em diferentes autores e épocas e que teria sua forma revelada por um historiador<sup>13</sup>. O que se pretende, portanto, é fugir de um tipo de história das ideias em sentido estrito, de uma história das “ideias

---

<sup>12</sup> Neste ponto do trabalho, impõe-se o diálogo entre história dos conceitos e história das ideias. Apesar de o autoritarismo ser majoritariamente trabalhado como uma linguagem articulada num determinado contexto, seu uso como um *conceito* com especificidades históricas não deixa de ser destacado. O mesmo pode ser dito em relação ao constitucionalismo, por exemplo, entendido como um movimento de ideias historicamente identificáveis que tem como referência também um conceito, o de Constituição. Como característica compartilhada pelos conceitos de autoritarismo e constitucionalismo, os quais mereciam uma pesquisa mais detida, destaca-se o argumento de Koselleck (2006, p.99) de que os conceitos modernos, construídos a partir do século XVIII, têm se orientado para um “futuro novo e diferente”, ou seja, de que não se baseiam em experiências prévias; por essa razão, não poderiam ser testados tendo como referência ao passado. Nas palavras de Koselleck (2006, p. 99): “muitos conceitos básicos, sobretudo aqueles que designam movimentos – *ismos* –, confluem na reivindicação de que a história futura deve diferir fundamentalmente da passada. Entre tais conceitos estão ‘progresso’, ‘desenvolvimento’, ‘emancipação’, ‘liberalismo’, ‘democratização’, ‘socialismo’ e ‘comunismo’” (p.99). O conceito de “autoritarismo” segue essa tendência. É visível nos autores que defendem esse conceito a sua compreensão como algo “novo”, apto a produzir um Estado também “novo” em contraposição à inadequação das ideias liberais no país.

<sup>13</sup> Para a compreensão das chamadas “ideias unitárias” cf. Arthur Lovejoy (1964).

desencarnadas”<sup>14</sup>, de “ideias sem sujeitos”<sup>15</sup>, que trabalha um conceito ou uma doutrina como um tipo ideal, afastada dos sujeitos que de alguma forma a emitiram e voltada apenas para si próprias (SKINNER, 2005, p.88). Não há, portanto, um significado essencial de uma ideia como se ela fosse algo imutável; tampouco defendemos a existência de um significado essencial para determinado termo. Deste modo, as ideias na forma como aparecem nos textos por meio de termos, determinadas expressões ou conceitos não são entendidas de forma estática. Na história das ideias, “existe apenas a história das suas diferentes utilizações e das diversas intenções que presidiram seu uso” (SKINNER, 2005, p. 121).

Como a linguagem geral do discurso apresenta uma ampla variedade de idiomas, destacamos a interação entre esses discursos na formação de uma história das ideias complexa e matizada. Para a identificação e estudo dessa linguagem nos utilizamos dos atos de fala<sup>16</sup>,

<sup>14</sup> Nesse sentido, a crítica de Skinner (2005, p. 88) a Arthur Lovejoy (1964). Para ele, este autor foi o responsável pelo desenvolvimento de uma história das ideias em que um conceito ou uma doutrina era tratado como um tipo-ideal, afastada dos sujeitos que de alguma forma a emitiram, e voltada apenas para si próprias.

<sup>15</sup> Nesse sentido, conferir a perspectiva de Foucault, em *A arqueologia do saber* (2008), para quem a história das ideias não seria uma questão de agentes que respondem a fatos particulares, sejam eles intelectuais, políticos ou sociais. Para ele, no lugar de autores identificáveis por um discurso específico, existem “blocos de discurso”, “grupos verbais” ou “estratos discursivos” que têm suas próprias regras de formação e que determinam sobre o que pode ser dito e sobre quem pode dizer. Eles estabelecem as condições funcionais das práticas discursivas específicas. É nesse sentido que Foucault assinala no texto *O que é um autor?* que “a função autor está ligada ao sistema jurídico e institucional que contém, determina, articula o universo dos discursos; ela não se exerce uniformemente e da mesma maneira sobre todos os discursos, em todas as épocas e em todas as formas de civilização; ela não é definida pela atribuição espontânea de um discurso ao seu produtor, mas por uma série de operações específicas e complexas; ela não remete pura e simplesmente a um indivíduo real, ela pode dar lugar simultaneamente a vários egos, a várias posições-sujeitos que classes diferentes de indivíduos podem vir a ocupar” (2009, p. 279-280). Nesse texto, Foucault “mata” o autor-agente, e portanto, um tipo de história intelectual que depende da noção de uma agente histórico individual (BRETT, 2005, p. 220). Essa perspectiva não se adequa aos nossos propósitos. Fundamentalmente em razão da importância do papel individual de Carlos Medeiros para a compreensão do discurso autoritário, seja em seus papéis como receptor, difusor e até mesmo de seus possíveis posicionamentos contrários a determinadas ideias. Mesmo considerando que, no ato de escrita, nem todas as intenções determinam o significado do texto e que o ato de escrever sempre excede ao contexto, o autor e suas intenções ao escrever, em nossa perspectiva, conserva sua centralidade.

<sup>16</sup> Ato de fala é a produção de um enunciado num determinado contexto de interação. De acordo com a teoria dos atos de fala desenvolvida a partir de John Searle, as palavras não se limitam a descrever ou estabelecer o significado das coisas, elas podem ser usadas em contextos específicos para *fazer coisas* (BRETT, 2005, p. 209). Em sua proposta metodológica, Skinner busca realçar o motivo do ato de fala que se apresenta na forma de texto. Por meio de um ato de fala, ele busca captar a intenção, um objetivo ou um projeto de um autor. Na busca dessa intenção Skinner se baseia no conceito de ato ilocucionário ou ato ilocutório, o qual estabelece que, ao se proferir uma locução, executa-se, ao mesmo tempo, uma ação. Trata-se da realização de uma ação por meio de um enunciado. Desse modo, quando fazemos uma afirmação que possua significado, também é possível que possamos desempenhar atos ilocutórios, como prometer, protestar, advertir, suplicar, alertar e informar, entre outros possíveis. Para Skinner (2005, p. 139), “(...) a compreensão do ato ilocutório levado a cabo pelo seu autor corresponderá à compreensão das suas intenções primárias ao exprimir-se daquela maneira”. Ele busca captar as intenções de um autor no ato de escrita de seu texto para captar o que ele pretendia comunicar ao escrever de determinada forma; se ele pretendia atacar ou defender um argumento em particular ou se estava a criticar ou desenvolver uma específica tradição de discurso; se ele concebia sua escrita como um ataque, uma defesa, como uma crítica ou mesmo como uma contribuição a uma determinada atitude ou certo tipo de argumentação em voga (SKINNER, 2005, p. 142). Texto e contexto são essências para essa tarefa. Para Annabel Brett (2005, p. 210): “a identificação ou recuperação de uma expressão particular como um ato ilocucionário particular depende de uma consciência de sua situação de fala particular ou *contexto*”. Portanto, para compreensão dos textos por

entendidos também como discursos, de determinados autores. Desse modo, buscamos estabelecer a relação entre permanências e modificações contidas no discurso a partir dos usos a que as ideias estão sujeitas. Nesse sentido, identificamos na linguagem autoritária esse caráter paradigmático apresentado por Pocock, no sentido que ela se estabeleceu como um discurso que teve como atributo a continuidade e também a sua transformação. A linguagem autoritária exhibe suas especificidades, apresentando-se como um idioma ou um modo de discurso característico que pode estar relacionada tanto ao discurso político, filosófico e jurídico. Trata-se de uma linguagem que foi constantemente modificada pelo uso em contextos específicos, mas que sobreviveu, preservando determinados paradigmas, que sofrem, de forma constante, a influência de inovações. Destacamos, portanto, que as ideias autoritárias se estabeleceram como uma força paradigmática em determinado contexto político e que elas tiveram tanto continuidades quanto transformações, causadas em razão das mudanças contextuais. Interessa, nesse estudo, o estabelecimento dessas ideias e, fundamentalmente, suas permanências e inovações.

Apesar de destacar o papel de determinadas permanências, o trabalho pretende fugir da armadilha historicista, no sentido de se atribuir à história o papel de explicar o presente a partir do passado, como se a atualidade fosse resultado de uma cadeia ininterrupta de eventos em que o antecedente explica o subsequente (PIETRO COSTA, 2008, p. 27). O que buscamos ressaltar é a existência de certas cristalizações de ideias que sobrevivem, mas que não aparecem como repetições. Não são desenvolvimentos, mas sobreposições de ideias ou modelos que se articulam de variadas formas a depender do contexto político, as quais, quando surgem, se instauram como novidade. A imagem não é de uma linha histórica, nem de círculo ou labirintos, mas de ondas sempre renovadas. Falamos de cristalizações no sentido atribuído, originalmente, por Hannah Arendt, que identifica a concretização de um dado evento e, a partir dele, procede à busca de suas origens, compreendendo, contudo, que aquele evento se apresenta como uma novidade<sup>17</sup>. A forma como os eventos aparecem no presente ganham para o historiador a forma de uma narrativa histórica que se *cristaliza* num determinado fenômeno, como no caso da experiência autoritária brasileira com o golpe de 1964. A partir da identificação dessa cristalização, passa-se à procura de suas origens: “o que revela o evento esclarecedor é um começo no passado que até então estivera oculto; aos olhos do historiador, o evento esclarecedor não pode aparecer senão como o fim desse começo

---

meio dos atos de fala específicos, necessita-se compreender o contexto histórico em que foram pronunciados (BRETT, 2005, p. 210).

<sup>17</sup> Sobre o conceito de cristalização histórica em Hannah Arendt cf. André Duarte (2001).

recém-descoberto” (ARENDDT, 2008, p. 342). Essas origens são trabalhadas nessa tese a partir de cristalizações de forma de pensar autoritárias que aparecem ao longo de toda a República no jogo de influxos e refluxos.

Na identificação da linguagem advinda da inter-relação entre o discurso jurídico e autoritário, a detecção dos autores representativos desse diálogo é de fundamental importância. Nesse processo, o que se busca não é o estilo, mas a linguagem ou modo de enunciação disponível a uma série de autores e com uma série de propósitos. De acordo com Pocock, para identificar se determinada linguagem “existia como recurso cultural para determinados atores da história” (POCOCK, 2003, p. 33), deve-se observar o número de atores que nela teriam operado e ao número de atos que se puder demonstrar que foram efetuados. Essa exigência se dá em razão da ideia de linguagem como algo plural e que é compartilhada. Deve-se, ainda, verificar e provar “que diversos autores empregaram o mesmo idioma e nele efetuaram enunciações diversas e até mesmo contrárias”; “que o idioma é recorrente em textos e contextos além daqueles em que foi detectado pela primeira vez” e “que os autores expressaram em palavras sua consciência de que estavam empregando tal idioma e desenvolveram linguagens críticas e de segunda ordem para comentar ou regular o emprego desse idioma” (POCOCK, 2003, p. 33-34). A pesquisa busca concretizar essas premissas, ao mapear determinados autores, demonstrando não só a consciência que tinham de seus discursos, como também a influência que suas ideias exerceram sobre outros autores usuários dessa linguagem.

Para identificar esse processo de difusão de uma linguagem, englobando tanto sua aceitação quanto sua reação, o historiador deve procurar indícios de que as palavras estavam sendo usadas de novas maneiras, como resultado de novas experiências e que estariam dando origem a novos problemas e possibilidades (POCOCK, 2003, p. 37). Identificamos que a linguagem autoritária estabeleceu esse tipo de inovação discursiva no país. Ela se deu na virada do século XIX para o XX e, especialmente, ao longo das quatro primeiras décadas do último século, por meio de um conjunto de obras de autores como Júlio de Castilhos, Alberto Torres, Azevedo Amaral, Oliveira Vianna e Francisco Campos. Em comum a esses autores, o antiliberalismo de suas propostas expresso na crítica ao modelo da constituição de 1891; com a estruturação, a partir do estabelecimento de um “Estado Novo”, de um Executivo forte e centralizador, com representação limitada, elitista e por meio de intenso controle sobre a sociedade civil<sup>18</sup>. Tal modelo estabeleceu-se como prática de Estado a partir de 1937. Essa

---

<sup>18</sup> Bolívar Lamounier aponta oito componentes do que ele chama de “ideologia de Estado” autoritária: predominância do princípio “estatal” sobre o princípio de “mercado”; visão orgânico-corporativa da sociedade;

linguagem foi o resultado de novas experiências políticas e também de percepções da forma de como deveria ser estabelecida uma sociedade.

A linguagem autoritária das primeiras décadas da República indicava uma mudança no contexto histórico. Trata-se daquilo que Pocock denomina como uma *performance*, o momento em que a língua (*parole*) reage a um contexto (*langue*). Trata-se do momento em que, no texto, se pode observar sua diferença ou mesmo sua confirmação diante das premissas sobre as quais o discurso político é efetivado. Portanto, a *performance* de um texto pode indicar simplesmente a continuidade das convenções atuantes na linguagem, como também sua inovação. Nesse sentido, o contexto da linguagem atua sobre a própria linguagem corrente, trazendo inovações que podem ser maiores ou menores, mais ou menos radicais (POCOCK, 2003, p. 38-9).

Esta tese busca identificar como um determinado autor, Carlos Medeiros Silva, reage a essas *performances*. Por meio da obra do autor, é possível identificar se, ao longo das experiências autoritárias da República, seus textos davam continuidade às convenções atuantes na linguagem de um determinado contexto histórico (contexto de *langue*). Há inovações de Medeiros Silva sobre a linguagem autoritária? Em que medida inova? E em que medida a repete? De alguma forma, reage a essa linguagem? Se ele não estabelece inovações, estaria se utilizando de uma linguagem de segunda ordem refletindo uma linguagem que inicialmente se estabelecera como novidade a partir de outros autores?<sup>19</sup> Respondemos a essas questões mediante a identificação de como Carlos Medeiros Silva reverberava, em seu texto, os principais temas trazidos pelo discurso jurídico autoritário.

De qualquer modo, antes da identificação da forma como determinado autor reagiu a uma linguagem, é preciso identificar em que momento aquela linguagem se apresentou como novidade. Pocock (2003) denomina os momentos em que se busca inovar sobre linguagem como *lances*. A expressão sugere um jogo e manobra tática. A identificação disso depende da “nossa compreensão da situação prática na qual o autor se encontrava, do argumento que ele desejava defender, da ação ou norma que ele desejava legitimar ou invalidar, e assim por diante” (POCOCK, 2003, p. 39). Os objetivos desses *lances*, como atos de fala, são os de buscar inovar ou modificar um determinado contexto para estabelecer consequências e

---

objetivismo tecnocrático; visão autoritária do conflito social; não-organização da sociedade civil; não-mobilização política; elitismo e voluntarismo como visão dos processos de mudança política e Leviatã benevolente (LAMOUNIER, 2006, p. 386).

<sup>19</sup> A *linguagem de segunda ordem* é a aquela em que os autores comentam a linguagem que estão empregando. Medeiros Silva empregou essa linguagem por diversas vezes ao se declarar como autoritário em entrevistas; ao comentar seu trabalho como artífice da legislação de exceção, ao fazer referência aos discursos de outros autores aqui analisados, etc. A identificação do uso dessa linguagem é um importante instrumento para elucidação das estratégias e objetivos que o autor buscava atingir (POCOCK, 2003, p. 39).

ressonâncias em várias linguagens. Deste modo, dos *lances* da linguagem da política, por exemplo, pode ser criada uma linguagem de segunda ordem que se propaga para outros idiomas, como o jurídico. A partir dos *lances*, estabelecem-se processos de interação que se realizam por meio da migração ou de tradução de um termo crucial, de um *topos* ou de um padrão de enunciação, que passa a ser traduzido de um contexto de um idioma para o de outro. Nesse novo lugar, a linguagem sofre as modificações ou adaptações necessárias (POCOCK, 2003, p. 41)<sup>20</sup>. São nesses *lances* de tradução, da passagem direta ou indireta de uma linguagem para outra, que se efetiva, no idioma do direito, a absorção do discurso autoritário.

Algumas questões surgem a partir do conceito de *lance*. Qual seu nível de consciência por parte de seu autor? Esse *lance* rearranjou ou modificou as possibilidades linguísticas tanto do autor como dos outros usuários da linguagem? Apontamos a existência desses *lances* a partir de determinados autores, já mencionados, que serão objetos da primeira parte da tese. Eles são designados como a primeira geração de autores autoritários, e identificamos neles o movimento de inovação à linguagem política. Verificamos, em suas obras, a tentativa de inovação sobre a linguagem na forma de alguns *lances* que buscavam uma inversão dos signos de valores conceituais, no sentido de, por exemplo, considerar o que era inicialmente visto como bom ser, a partir de então, considerado ruim ou vice-versa. Verifica-se, nessa direção, o trabalho de ressignificação do conceito liberal de organização do Estado como também a transformação do conceito de ditadura como algo benéfico. Nesse último exemplo, utiliza-se a estratégia de conciliar ditadura com um termo de significado positivo, no caso democracia, mas alterando profundamente seu sentido, identificando-a com uma forma autoritária, em que se nega o próprio *demos* para afirmar uma forma autocrática de poder. Ressignifica-se a democracia para o *bom governo* de *um homem só* ou de uma *minoría* para estabelecer uma “democracia autoritária”, uma democracia sem povo.

Portanto, a história do discurso está interessada nesses atos de fala que se tornaram conhecidos e que evocam respostas com elocuições que são modificadas à medida que os receptores respondam a elas (POCOCK, 2003, p. 43). O texto é a matéria utilizada para podermos dizer o que ao autor ‘fez’ até o momento de publicação de seu discurso. Desse modo, só se pode avaliar sua “intenção, *performance*, *lances* e inovações, da forma como se apresentavam nesse momento, e estabelecer o que ele ‘estivera fazendo’ até esse ponto” (POCOCK, 2003, p. 43). Mas, além disso, para saber o que ele “estava fazendo”, ou seja, uma

---

<sup>20</sup> Como exemplos desses *topos* pode-se apontar os conceitos de democracia, de representação, de povo, unidade, a temática sobre a redefinição da clássica divisão de poderes, entre outros.



pergunta mais aberta no tempo, faz-se necessário saber o que o autor fez a outros e às linguagens que se desenvolveram a partir de seu discurso (POCOCK, 2003, p. 43). De acordo com Pocock (2003, p. 43), necessitamos “ter atos discursivos efetuados por outros, em resposta ao dele [autor] e, em particular, às inovações na linguagem que os seus atos tinham realizado ou começado a realizar”. Dito de outra forma, devemos olhar para o autor como leitor de um outro autor (POCOCK, 2003, p. 43). Em nosso caso específico de estudo, podemos identificar Carlos Medeiros como um leitor dos autores identificados na primeira parte desta tese.

### 1.3 O PENSAMENTO SOCIAL E O DIREITO

Uma das propostas da tese é estabelecer o diálogo entre alguns dos autores representativos do chamado pensamento social brasileiro<sup>21</sup> e o direito para verificar se as ideias articuladas por autores que refletiram e desenvolveram projetos para o país foram absorvidas pelo discurso jurídico.

De maneira geral os estudos sobre esse “pensar” nacional foram trabalhados de forma sistemática pela sociologia, ciência política, história, literatura, mas de maneira muito limitada pelo direito<sup>22</sup>. Deste modo, quando o direito aparece nesses debates, surge apenas como ponte para discussões de questões sociais, políticas ou históricas e, raramente, discute-se seu próprio caráter naqueles contextos. Não se pretende aqui isolar o “campo” direito dos demais campos do conhecimento social. Ao contrário, o que se busca é encontrar os pontos de encontro e diálogo entre o pensar social e o jurídico tendo como referência a linguagem autoritária desenvolvida a partir do surgimento da República.

Nos estudos sobre o pensamento social brasileiro destaca-se a centralidade das ideias. A partir delas reflete-se sobre “(...) seu impacto sobre a realidade, seu efeito político, o itinerário dos intelectuais, o lugar político-social que ocupam, as políticas culturais que os

---

<sup>21</sup> Várias são as denominações sobre os escritos que compõem o cânone de nossos “clássicos” e que seriam expressões de uma “velha” Ciência Política brasileira, ou seja, produzida por juristas, historiadores, sociólogos e “homens de letras” antes da profissionalização das ciências sociais no país ao final dos anos 1940. Como destaca Christian Lynch (2016), esse campo de estudos convive com diversas denominações: pensamento social brasileiro, pensamento político-social brasileiro, pensamento social e político brasileiro, entre outros (p. 78). Essa profusão de designações estaria relacionada, fundamentalmente, para marcar uma “velha” Ciência Política brasileira que ainda não conhecia as fronteiras disciplinares que logo depois seriam traçadas pela institucionalização universitária e que fundaria uma “nova” ciência política nacional. Para Lynch (2016), teriam sido Wanderley Guilherme dos Santos e Bolívar Lamounier os principais fundadores da área de ciência política no país e “também se encarregaram da criação do campo de estudos do PPB” (LYNCH, 2016, p. 78).

<sup>22</sup> Pode-se destacar, nessa área, os trabalhos de Airton Seelaender sobre Francisco Campos (2010) e os de Rogério Dutra dos Santos também sobre Francisco Campos e Oliveira Vianna (2007; 2010).

beneficiam ou não, as instituições que os acolhem” (BASTOS, 2011, p. 140). Seu objetivo é compreender quais as ideias que foram produzidas a respeito do país, o modo como foram elaboradas, seu contexto intelectual ou instituições que as abrigaram, como se deu a sua circulação e a forma como foram recebidas (VILLAS BOAS, 2011, p. 140). Nesses termos, os estudos sobre o pensamento social pressupõem o uso da história das ideias ou de um tipo de história das ideias, sem necessariamente estar vinculada às propostas da escola de Cambridge. Esta é vista apenas como uma opção teórico-metodológica entre tantas outras na busca das relações entre as ideias e sociedade. Ademais, as pesquisas sobre o pensamento social não se restringem às ideias sobre o país ou sobre a identidade e as modernidades nacionais. Há estudos sobre livros e editoras ou sobre a institucionalização das ciências sociais (VILLAS BOAS, 2011, p. 140). Em relação aos objetos que têm sido pesquisados por essa área destacam-se determinados “autores, obras, revistas, instituições, correntes de pensamento, movimentos artísticos, academias, editoras, coleções” (OLIVEIRA, 2011, p. 141). Desse modo, as problemáticas que guiam as análises sobre o pensamento social brasileiro indagam sobre redes de sociabilidade, trajetórias intelectuais, processos de produção, divergências no campo intelectual e recepção de obras (OLIVEIRA, 2011, p. 141)<sup>23</sup>.

Uma das principais frentes de estudo sobre o pensamento social brasileiro diz respeito ao autoritarismo. Grande parte da pesquisa nessa área, por meio de diferentes estratégias de pesquisas e objetos, buscou compreender as origens do que seria o “autoritarismo político constitutivo à formação do país” (VIANNA, 2011, p. 141)<sup>24</sup>. Trata-se de uma área de estudos pautada na releitura e interpretação dos “clássicos” nacionais a partir de diferentes perspectivas metodológicas<sup>25</sup>. No caso específico de nosso trabalho, interessa, sobretudo, a recepção, no campo jurídico, do discurso de alguns desses “clássicos” do pensamento autoritário para verificar se suas premissas e justificações foram reelaboradas juridicamente para legitimar regimes de cunho autoritário.

---

<sup>23</sup> Nesse sentido destaca-se o trabalho de Giselle Venancio (2015) sobre Oliveira Vianna.

<sup>24</sup> Cf. Jarbas Medeiros (1978), Boris Fausto (2001), Wanderley Guilherme Santos (1978), Simon Schwartzman (2007) e Bolívar Lamounier (1985).

<sup>25</sup> Entre os “clássicos”, Gildo Marçal Brandão (2005, p. 233) cita de forma exemplificativa autores como Visconde de Uruguai, Tavares Bastos, Sílvio Romero, Joaquim Nabuco, Ruy Barbosa, Euclides da Cunha, Alberto Torres, Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Hollanda, Nestor Duarte, Caio Prado Jr, Raymundo Faoro, Victor Nunes Leal, Guerreiro Ramos, Florestan Fernandes, Celso Furtado, etc. (BRANDÃO, 2005, p. 233). Entre os juristas mais “característicos” de sua lista – dado que a elite intelectual brasileira era majoritariamente formada nas faculdades de direito, mas nem todos exerciam, de fato, a profissão – aparecem apenas os nomes de Ruy Barbosa e Victor Nunes Leal. Oliveira Vianna, apesar de ser identificado nesse trabalho como um dos juristas mais atuantes do país durante os anos 1930 e 1940, não é lembrado como tal em muitas pesquisas, sendo na maioria das vezes trabalhado mais como um “sociólogo”. Chama atenção a ausência de um dos mais importantes juristas e figura essencial na formulação de um projeto de sociedade para o país: Francisco Campos.

Nesse contexto, Oliveira Vianna e Francisco Campos são os autores que mais se destacam. No entanto, esta pesquisa não se limita a esses dois autores, reconhecidos como representantes do pensamento social brasileiro. Como se trata de uma tese que pretende trabalhar a formação da linguagem jurídico-autoritária numa perspectiva diacrônica, identificou-se nas ideias de Júlio de Castilhos a concretização de um modelo institucional original que conjugou legalidade e autoritarismo por meio da constituição do Rio Grande do Sul de 1891. Desse modo, o castilhismo, mesmo entendido como representativo do pensamento autoritário, não poderia ser enquadrado como pensamento social brasileiro, uma vez que Júlio de Castilhos e seus seguidores não desenvolveram obras nesse sentido. O pensamento social tem espaço privilegiado na análise, pois alguns de seus autores são também considerados “autoritários”. No entanto, o objetivo da tese é a absorção, pelo campo jurídico, do pensamento autoritário e não especificamente do pensamento social.

Por que esses autores? Porque são eles que estabeleceram as matrizes ideológicas do chamado autoritarismo brasileiro. É a partir das ideias deles que se estabelece a argumentação justificadora dos mecanismos constitucionais autoritários, muito utilizados no processo de legitimação dos golpes de 1930, 1937 e 1964 e que são facilmente localizáveis nos discursos e debates atuais. Esta tese, portanto, não privilegia somente a relação entre pensamento social e pensamento jurídico, mas busca, fundamentalmente, entender como se deu a influência de uma linguagem autoritária no estabelecimento de arranjos jurídicos utilizados para legitimar regimes ditatoriais.



## 2 A CONSTITUIÇÃO CASTILHISTA DE 1891 E A FUNDAÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO AUTORITÁRIO REPUBLICANO

### 2.1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo identificar uma das matrizes do discurso jurídico autoritário brasileiro no contexto da Primeira República. Aponta, como uma das principais referências para a formação e concretização desse discurso, a constituição do estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 14 de julho de 1891 sob a influência intelectual de Júlio de Castilhos (1860-1903). Com base no texto constitucional em si e nos debates que anteciparam a sua formulação, aponta-se que a constituição castilhista estabeleceu as bases de uma gramática jurídico-autoritária que iria influenciar outros modelos constitucionais ao longo do período republicano. O objetivo é analisar as inovações institucionais trazidas pela proposta castilhista para estabelecer um modelo constitucional de caráter autoritário.

Como se estabelece um projeto constitucional de feições autoritárias? Quais os arranjos utilizados para estabelecer a força de uma constituição que, no lugar de limitar os poderes do Estado, fortalece ainda mais suas prerrogativas, em detrimento dos direitos e garantias individuais? Esse modelo constitucional que rejeita a separação de poderes por meio do estabelecimento da prerrogativa do Executivo sobre os demais e da restrição, ao máximo, da representação política pela limitação das garantias dos cidadãos frente ao Estado, denominamos de constitucionalismo autoritário. O século XX é rico em narrativas sobre as maneiras pelas quais foram construídas formas autoritárias de constituições. Nesse sentido, o Brasil na virada do século XIX para o XX apresentou um dos primeiros modelos desse tipo de texto com a constituição do Rio Grande do Sul de 1891.

Este capítulo está dividido em duas partes. Na primeira, procede-se a uma sucinta história desse texto constitucional; na segunda, destacam-se as inovações trazidas pelo texto no sentido de construir um arcabouço jurídico para legitimar um projeto de poder autoritário. Como fontes para a pesquisa, foram utilizadas obras escritas sob a influência castilhista e que se propuseram a analisar, bem como defender, a constituição do Rio Grande de 1891. Entre os livros, destacamos as obras *História Constitucional do Rio Grande do Sul*, de Victor Russomano (1976); *Constituição Política do Estado do Rio Grande do Sul: Comentário*, de Joaquim Luís Osório (1981) e *O Rio Grande do Sul e as suas Instituições Governamentais*, de Raimundo de Monte Arraes (1981) Como fontes primárias, foram usados editoriais do jornal *A Federação*, autointitulado “órgão do Partido Republicano Rio-Grandense” (PRR) e que era

responsável pela divulgação dos projetos políticos castilhistas. Em suas páginas, a partir de 23 de junho de 1891, iniciou-se uma série de artigos em defesa das inovações lançadas pelo projeto constitucional castilhista. Apesar de os textos não serem assinados, é alta a possibilidade de terem sido escritos pelo próprio Castilhos, já que este deixa suas atividades como redator-chefe do jornal somente em 20 de julho de 1891, após sua eleição para Presidente do Estado (RODRÍGUEZ, 2000, p. 65). É em *A Federação* que a plataforma castilhista apresenta sua linguagem de combate, afirmativa do projeto que pretendia estabelecer para o Estado. Com base nesses textos, se busca identificar o vocabulário que o autor utiliza para operar seu discurso e indicar como esse mesmo discurso é rearticulado para fundamentar propostas legislativas de cunho autoritário. Para essa análise, nos apoiamos no conceito de *lance*, articulado por J. G. A. Pocock (2003) e apresentado no Capítulo 1 desta tese. Relembra-se que um autor realiza um *lance* quando efetua, de forma consciente, um ato de fala que inova e atua sobre o contexto linguístico. No caso específico da constituição castilhista, o *lance* é estabelecido sobre a linguagem constitucional com o objetivo de efetivar mudanças de sentido de termos e conceitos caros ao constitucionalismo.

Nesse trabalho, em razão das fontes utilizadas, a identificação do ator linguístico não se limita à figura de Júlio de Castilhos. De forma mais ampla, trabalha-se com um discurso promovido e articulado por vários agentes a partir de uma agenda de poder criada com base na figura de Castilhos e que será denominado, portanto, “castilhismo”. Desse modo, emprega-se o entendimento que a linguagem não se restringe apenas a uma maneira de falar determinada, mas é essencialmente “um tema de discussão prescrito para o discurso político” (POCOCK, 2003, p. 36-37), em que se articulam vários agentes para promover o debate discursivo.

O contexto histórico específico trabalhado é o do momento constituinte, ou seja, do processo de discussão e elaboração do texto constitucional. Privilegia-se tal contexto do que a evolução do castilhismo nos anos posteriores. Concentra-se nos argumentos apresentados pelos republicanos-castilhistas vinculados ao Partido Republicano Rio-Grandense (PRR); não se detendo, portanto, no debate entre estes e os federalistas do Partido Federalista (PRF) a respeito da constituição e do governo castilhista. Aqui, busca-se o discurso legitimador daqueles que, efetivamente, obtiveram o poder, visando identificar suas estratégias discursivas para validar as inovações autoritárias contidas na constituição. Nesse intuito, mesmo reconhecendo o peso da influência do positivismo comtiano sobre Júlio de Castilhos, este capítulo não se detém sobre o estudo dessa filiação intelectual. Essa influência tem sido

bastante pesquisada, com destaque para o trabalho de Ricardo Vélez Rodríguez, *Castilhismo: uma filosofia da República* (2000).

Parte-se do entendimento de que a constituição estadual de 1891 tem um caráter original, que reflete a concepção de seu idealizador. Por esta razão, concorda-se com o argumento de Gunter Axt (2002, p. 12) de que a Constituição de 1891 não apresentou uma correspondência automática da filosofia comtiana. Algumas inovações institucionais contidas na constituição corroboram essa tese; entre eles, a concepção de uma Assembleia esvaziada de competências legislativas, quando, para Comte, a Assembleia deveria ser um órgão independente, estruturado por eleições indiretas e representado por estratos corporativos da sociedade. Castilhos, diferentemente, defendia que a ação política é que deveria fomentar a renovação mental e moral na sociedade e não o contrário. Por fim, ao aglutinar os poderes Legislativo, Judiciário, bem como a educação pública, sob a órbita do Executivo, promovia o favorecimento de uma doutrina estatal distante da perspectiva comtiana, a qual reservava à condução mais geral dos rumos da vida social ao Poder Espiritual (LACERDA, 2004, p. 74).

Ao assinalar essa rearticulação da filosofia positivista promovida por Castilhos, este capítulo se propõe a analisar como conceitos caros ao direito constitucional, como tripartição dos poderes, federalismo, republicanismo e representação, são reinterpretados tendo em vista a perspectiva de poder unitário estabelecido pela constituição estadual de 1891.

## 2.2 A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL DE 1891: BREVE HISTÓRICO

Após a proclamação da República, o Governo Provisório baixou o Decreto nº 802 de 04 de outubro de 1890, que determinava a convocação de assembleias legislativas nos estados e o respectivo processo de eleição para assembleias constituintes estaduais. No projeto de constituição do Governo Provisório, elaborado pela chamada “Comissão dos Cinco”<sup>26</sup> foi prescrito, além do respeito aos princípios constitucionais, que, nas constituições estaduais, deveriam constar cinco determinações<sup>27</sup>: 1º – os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário deveriam ser discriminados e independentes; 2º – os governadores e membros da legislatura local seriam eleitos; 3º – a função da magistratura não seria eletiva; 4º – os magistrados não

---

<sup>26</sup> A “Comissão dos Cinco” foi nomeada pelo Governo Provisório por decreto, em 3 de dezembro de 1889, para fazer o primeiro projeto de constituição da República. Faziam parte da comissão Saldanha Marinho, Rangel Pestana, Antonio Luiz dos Santos Werneck, Américo Brasiliense de Almeida Mello e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro (RUSSOMANO, 1976, p. 172).

<sup>27</sup> Todas estabelecidas no art. 62 do projeto (Título II – Dos Estados).

seriam demissíveis senão por sentença e 5º – o ensino seria leigo e livre em todos os graus e gratuito na fase primária. Essas propostas foram encaminhadas para uma segunda comissão, a chamada “Comissão dos Vinte e Um”, que, após debates, suprimiu os referidos incisos propostos. A retirada dos incisos se deu em razão da influência de Júlio de Castilhos, representante do Rio Grande do Sul no colegiado (RUSSOMANO, 1976, p. 173-174).

A comissão entendeu que os artigos feriam a autonomia dos estados porque estabeleciam uma rígida simetria entre suas constituições e a da República. De acordo com Assis Brasil, Júlio de Castilhos, como delegado da bancada rio-grandense, apresentou uma emenda supressiva de todas as disposições relativas aos preceitos que deveriam guardar os estados em suas constituições, substituindo a detalhada especificação do projeto pela sucinta determinação de que “os Estados organizar-se-ão livremente, sem ofender os preceitos da Constituição Federal” (RUSSOMANO, 1976, p. 174). Por essas intervenções, a ideia federativa da bancada do Rio Grande do Sul definiu a forma de organização dos estados na constituinte, destacando-se, por meio dessas intervenções, o caráter autonomista do projeto de Castilhos, efetivamente posto em prática de maneira singular na constituição do Rio Grande do Sul.

Em 18 de Outubro de 1890, foi nomeada pelo governador em exercício, o General de Divisão Cândido Costa, a comissão encarregada de elaborar o projeto de constituição do estado do Rio Grande do Sul. De acordo com o ato nº 498, a comissão formada para elaborar o projeto era constituída por Ramiro Fortes de Barcellos, Joaquim Francisco de Assis Brasil e Júlio Prates de Castilhos. Ao fim, Júlio de Castilhos foi o único redator do projeto. Os demais não chegaram a colaborar. Ramiro de Barcellos estava na cidade do Rio de Janeiro e Assis Brasil se recusou a assinar o projeto por desacordo com a doutrina ali proposta<sup>28</sup>. Castilhos iniciou a confecção do texto em fevereiro e o entregou no dia 25 de abril de 1891 para o Vice-Governador em exercício, Fernando Abbot.

Abbot convocou a constituinte estadual para 2 de junho e eleições para o dia 5 de maio. A disputa se deu entre o Partido Republicano (PRR) de Júlio de Castilhos e a oposição, coligada sob a legenda do Partido Republicano Federal (PRF). Nesse processo, as fraudes foram notórias e a máquina política montada pelo Partido Republicano impediu qualquer possibilidade de um pleito que oferecesse espaço de uma disputa justa para representantes da

---

<sup>28</sup> “Eu estava em desacordo com sua doutrina (...), desde que tive conhecimento da extravagante mistura de positivismo e demagogia contida no projeto de Constituição para este Estado, projeto de cuja redação eu também fora oficialmente encarregado, mas que foi exclusivamente composto pelo Dr. Castilhos, sem a minha colaboração, sem a minha assinatura, sem a minha responsabilidade.” (Assis Brasil [s.a.] *apud* AXT, 2002, p. 10).



oposição (RODRÍGUEZ, 2000, p. 59-60), fato que pavimentou o caminho para os movimentos insurrecionais que afligiriam o Estado nos anos seguintes<sup>29</sup>.

As sessões preparatórias para a constituinte do estado começaram no dia 17 de junho de 1891. A comissão formada para oferecer um parecer sobre o projeto da constituição era formada por sete membros – quadro deles médicos, portanto, leigos em matéria constitucional (AXT, 2002, p. 10), de maneira que apresentou pequenas modificações ao texto. Mais realistas que o rei, os membros da comissão propuseram que os administradores municipais fossem nomeados pelo Presidente do estado enquanto o projeto de Castilhos previa a eleição dos intendentos e juízes distritais. A justificativa era a de que se deveria “criar um vínculo político entre o governo do Estado e das Municipalidades” (RUSSOMANO, 1976, p. 197). A proposta não foi aceita, de modo que, assim como os demais pontos, o projeto de Castilhos prevaleceu praticamente em sua íntegra. Os debates sobre o texto foram céleres, iniciando-se em 11 de julho e já a 14 de julho de 1891 a constituição foi promulgada. Na mesma data, em sessão solene, Castilhos foi eleito governador do Estado.

A partir daí inicia-se um período conturbado para a vida do Rio Grande do Sul. A contestação à constituição de 14 de julho se deu dentro e fora do estado. Em âmbito federal, foram várias as tentativas da oposição para deslegitimar, no Congresso Nacional, a constitucionalidade de um texto que não apresentava simetria com a Constituição Federal (AXT, 2002, p. 17-18). Internamente, essa objeção assumiu a forma de disputas armadas, o que levou o estado a duas guerras civis nas décadas seguintes. A primeira, em 1893, eclodiu com a Revolução Federalista e a segunda com a Revolução de 1923. Somente após o levante de 1923 que o projeto constitucional castilhista sofreria mudanças significativas. Com o Pacto de Pedras Altas, que pôs fim ao conflito, o herdeiro político de Castilhos, Borges de Medeiros, cedeu o poder mediante uma reforma constitucional que suspendeu a reeleição que, até então, praticamente reservava a presidência do estado para os republicanos do PRR. Após as eleições de 1924, que elegeu Getúlio Vargas, o último representante do castilhismo, o equilíbrio de forças na Assembleia foi modificado com o aumento do número de federalistas (AXT, 2002, p. 16).

---

<sup>29</sup> Após muita pressão da oposição, somente no ano de 1913, sob o governo de Borges de Medeiros, os federalistas conseguiram eleger um representante para a Assembleia. Em 1917, nova vitória é obtida, resultante de uma mudança no cálculo do quociente previsto em lei para garantir a representação das minorias, o que elevou sua participação para três cadeiras (AXT, 2002, p. 16)

## 2.3 UMA CONSTITUIÇÃO PARA ALÉM DE CASTILHOS

Apesar de a constituição de 1891 ser claramente ligada à *persona* de Júlio de Castilhos, seu objetivo era “científico”, portanto, acima de uma identificação pessoal. Deste modo, a constituição era um projeto construído para perdurar e articulava-se não à efemeridade de uma vida, buscando perenidade por meio da construção de um modelo institucional sólido e bem articulado.

Essa pretensão – de certa maneira concretizada, pois o estado do Rio Grande teria uma nova constituição somente no ano de 1935 – era reconhecida pelos defensores do projeto castilhista e várias obras foram escritas para defendê-lo. Em 1911, Joaquim Luís Osório publica a obra *Constituição Política do Rio Grande do Sul: comentários*, considerada como o documento básico do castilhismo (PAIM, 1981, p. 3). Na obra, Osório defende, ponto a ponto, o texto constitucional. Em 1932, em sua *História Constitucional do Rio Grande do Sul*, Victor Russomano rechaçava a ideia que a constituição seria uma obra “caprichosa da vontade” (1976, p.177), para afirmar que ela tinha raízes históricas e condições de durar no tempo:

Assim também a Constituição Rio-grandense, que consagra o *perfeito equilíbrio entre a autoridade e a liberdade*, é um momento *destinado a perpetuar-se* e que recomendará eternamente o nome do seu autor à gratidão dos coevos e ao respeito dos pósteros (RUSSOMANO, 1976, p. 177, *itálicos nossos*).

O que essa série de conflitos e disputas em torno da constituição 1891 revela é o reconhecimento que a estrutura de poder que se estabeleceu no Rio Grande do Sul não se assentava exclusivamente na personalidade daquele que exercesse o cargo de presidente do estado, mas, fundamentalmente, na própria constituição. Era a partir dela que se estruturava uma forma de organização que garantia ao ocupante do Executivo os mecanismos adequados para o controle quase que completo da vida política naquele espaço específico. Nesse sentido, e apesar da inspiração terminológica advinda da ideia de uma “ditadura” científica de matriz comtiana, o projeto de poder castilhista procurava se afastar do estigma de um governo ditatorial, no sentido de um regime constituído, basicamente, pelo arbítrio do governante. A existência de limites impostos em lei é o que diferenciaria uma ditadura de um governo autoritário. Nesse último, o fundamento do poder se encontra na autoridade de quem se legitima pelo reconhecimento de suas alegadas virtudes, seja por meio de eleições ou pela aclamação plebiscitária. Castilhos adotou essa primeira estratégia, como será visto adiante, inaugurando na República a justificação do autoritarismo a partir da lei.

## 2.4 A IDEIA DE UNIDADE COMO FUNDAMENTO DO GOVERNO

A principal marca da Constituição castilhista é ampla prevalência das prerrogativas do Executivo sobre os demais poderes, os quais, ressignificados na linguagem constitucional castilhista, são apresentados apenas como órgãos de um aparelho governativo unitário. No texto, não se fala em *poder* Executivo, Legislativo e Judiciário, mas da Presidência do Estado, da Assembleia dos Representantes e da Magistratura. Os termos utilizados no lugar da predominante denominação constitucional da existência de poderes independentes e autônomos entre si, conformados para estabelecer o funcionamento harmônico do Estado, destacam não o seu caráter autônomo, mas apenas suas funcionalidades dentro de uma máquina governativa centralizada na figura da Presidência do Estado.

A prevalência das funções executivas sobre as demais pode ser verificada por uma simples contabilidade de artigos e na ordem espacial reservada a cada uma delas. A primeira seção é toda dedicada à Presidência do Estado. Para o que seria o Executivo, foram reservados 27 artigos e 47 parágrafos. Dentre estes, somente o artigo 20, que trata das atribuições do Presidente, possui 25 parágrafos. Para a Assembleia dos Representantes, foram reservados apenas 15 artigos com 12 parágrafos localizados na seção segunda do documento. Entre estes, destaca-se o Capítulo II, que estabelece as atribuições da Assembleia (Art. 47), fixadas na forma de 7 itens relacionados à sua competência privativa. Para o Judiciário, denominado Magistratura, para a qual se reserva a última posição espacial entre os “poderes”, são previstos na seção terceira apenas 11 artigos e também 11 parágrafos<sup>30</sup>.

Na construção do texto constitucional, Castilhos demonstrou grande capacidade técnica, ao estabelecer uma estrutura legal de viés autoritário bem montada, na qual estão articulados os instrumentos legais que garantiriam o controle, por parte do Presidente, de todas as estruturas de poder do estado. Na base dessa engrenagem autoritária, encontra-se o artigo 6º, que, em espaço privilegiado no texto estabelece a centralidade do Executivo sobre os demais poderes.

## 2.5 O PODER UNO

Nas discussões da constituinte estadual de 1891, o deputado Francisco de Paula Lacerda destacava a centralidade do artigo 6º para o projeto de poder castilhista, assinalando

---

<sup>30</sup> Todas as referências à Constituição gaúcha de 1891 foram retiradas de Rio Grande do Sul (1895).

tratar-se de um artigo fundamental para todo o sistema da constituição. Para o autor, o artigo deveria ser discutido como toda a largueza, “visto como da sua acepção ou rejeição depende a aceitação ou não do plano constitucional” (LACERDA 1891 *apud* RUSSOMANO, 1976 p. 201). De fato, artigo 6º se destacava como o pilar do empreendimento constitucional de Castilhos; a partir dele se articulavam os demais preceitos legais que estabeleciam a construção de um conceito de República estruturada a partir da ideia de Unidade e personificada na figura do chefe do Executivo:

Art. 6º – O aparelho governativo tem por órgãos a Presidência do Estado, a Assembleia dos Representantes e a Magistratura que funcionarão harmonicamente, sem prejuízo da independência que entre si devem guardar, na órbita da sua respectiva competência, definida nesta Constituição.

No projeto e posteriormente na própria constituição, artigo 6º não adotava o princípio da separação de poderes e, mais do que isso, não chegava a reconhecer a existência de tais poderes, mas apenas de “órgãos” que funcionariam sob a gerência de um “aparelho governativo”. Tanto no próprio artigo da constituição quanto em sua defesa prévia em *A Federação*, numa série de editoriais escritos diariamente entre os dias 23 e 27 de junho de 1891 – portanto antes da instalação da assembleia constituinte – se estabelece uma tentativa inovação e também de diferenciação da linguagem constitucional do período adotada pela Constituição da República. No lugar do arranjo liberal de organização do Estado, tachado como uma “metafísica dominante”, preconizava-se uma nova “tecnologia” a respeito do modo como se deve organizar e governar as coisas públicas. Destacava *A Federação*:

Para que a nova denominação? dizem; porque não manter a classificação adotada geralmente e até na Constituição Federal, que reconhece a existência dos três poderes executivo, legislativo e judiciário?  
A tecnologia usual é defeituosa, daí a necessidade de reformá-la, para impedir que se falseie a noção correspondente, por uma interpretação literal.  
O que vulgarmente chamam de poderes nada mais são do que órgãos de um mesmo poder.  
A sua divisão é ilusória e não se funda na natureza das coisas. (*A FEDERAÇÃO*, 1891a)<sup>31</sup>.

Dessas declarações contidas no jornal do partido republicano (PRR), destaca-se o emprego de metáforas corpóreas para descrever o funcionamento do Estado, recurso inspirado no linguajar técnico-científico da sociologia comtiana e sua análise das instituições humanas como um sistema fisiológico (LACERDA, 2004, p. 67). O uso político dessas metáforas

<sup>31</sup> Nas citações de *A Federação*, optou-se por atualizar a grafia das palavras.

orgânicas, que trabalham a simbologia de um “corpo político”, é antiga: suas raízes podem ser encontradas desde a Antiguidade. Elas existem no pensamento platônico, ganham vitalidade no período medieval e se estabelecem de forma revitalizada no pensamento político moderno, especialmente nas teorias contratualistas. Nesse sentido, Hobbes é o autor mais representativo sobre o tema<sup>32</sup>. Por meio de seu *Leviatã*, apresentando-o ainda uma forma sacralizada, Hobbes destaca a ordenação desse corpo por meio de um soberano que está acima da sociedade. Estabelece-se, assim, uma concepção soberanista de organização da política (HARDT; NEGRI, 2005, p. 192; NEGRI, 2005, p. 192).

Contudo, essas metáforas orgânicas são resignificadas no discurso castilhistista. O discurso fica no meio do caminho entre uma concepção soberanista da organização política e outra, republicana. Por meio dessa última, o corpo político é entendido como *res publica* e “tal qual os órgãos e membros de um corpo individual, cada segmento social tem seu próprio lugar e sua função no seio do corpo político da república constitucional” (HARDT; NEGRI, 2005, p. 192). Em ambas as concepções, sobressai que somente o “uno” é capaz de governar. A concepção republicana ainda tem raízes em um modelo de organização política que encontra sua forma no *Leviatã*, pela qual o corpo uno do soberano é representado por uma infinidade de vários outros corpos, mas que lhe complementam enquanto funcionalidades (HARDT; NEGRI, 2005, p. 192). Apesar de ainda estar ligada a essa perspectiva de um poder que constrói sua unidade a partir da junção de outros corpos, a proposta de castilhistista vai além, ao rechaçar a própria possibilidade da existência de corpos que, de alguma maneira, pudessem oferecer alguma alternativa ao poder unificado. Qualquer corpo, por menor que fosse, seria uma ameaça e, nesse sentido, era necessário construir uma imagem de organização do poder em que o corpo político já nasce constituído como corpo único, sem a necessidade de junção de outros para lhe darem substância. É nesse sentido que se deve compreender a especialização dos “órgãos” da constituição castilhistista. Eles não são elementos

---

<sup>32</sup> Exemplo dessa concepção orgânica do corpo político em Hobbes (1979, p.5) pode ser encontrada já na introdução do *Leviatã*: “do mesmo modo que tantas outras coisas, a natureza (a arte mediante a qual Deus fez e governa o mundo) é imitada pela *arte* dos homens também nisto: que lhe é possível fazer um animal artificial” [...].

E no qual a *soberania* é uma *alma* artificial, pois dá vida e movimento ao corpo inteiro; os *magistrados* e outros *funcionários* judiciais ou executivos, *juntas* artificiais; a *recompensa* e o *castigo* (pelos quais, ligados ao trono da soberania, todas as juntas e membros são levados a cumprir seu dever) são os *nervos*, que fazem o mesmo no corpo natural; a *riqueza* e *prosperidade* de todos os membros individuais são a *força*; *Salus Populi* (a *segurança do povo*) é o seu *objetivo*; os *conselheiros*, através dos quais todas as coisas que necessita saber lhe são sugeridas, são a *memória*; a *justiça* e as *leis*, uma *razão* e uma *vontade* artificiais; a *concordia* é a *saúde*; a *sedição* é a *doença*; e a *guerra civil* é a *morte*. Por último, os *pactos* e *convenções* mediante os quais as partes deste Corpo Político foram criadas, reunidas e unificadas assemelham-se àquele *Fiat*, ao *Façamos o homem* proferido por Deus na Criação” (HOBBS, 1979, p.5.).

indiferenciados de uma unidade de poder soberano, nem poderes dotados de autonomia, tal como conformados pela doutrina de Montesquieu, mas partes especializadas de um só Poder.

No lugar de corpos, apenas “órgãos” que trabalhariam de forma funcional, mas não competitiva dentro do Estado. O problema destacado pela doutrina castilhistas é que a divisão harmônica preconizada pela doutrina liberal seria frágil, bastando que qualquer um deles divergisse dos demais para que fosse instalado o conflito. O resultado é que o poder considerado mais forte, o Executivo, naturalmente dominaria os demais:

E como o mais bem aparelhado para a luta é o intitulado poder executivo, este sempre, como vemos em toda a parte, garante desde logo a sua supremacia, reduzindo a mero simulacro de poder o dos outros dois. O que redundaria no que sustentamos em nosso primeiro artigo: que o poder é um, exercitando a sua função por órgãos diversos (A FEDERAÇÃO, 1891c, p. 1).

Na perspectiva desse discurso fisiológico de organização política, não há que se falar de metáforas mecanicistas que, de alguma forma, possam desnaturalizar o corpo do líder e tratá-lo como “máquina” administrativa. É nesse sentido a reação conservadora de Joaquim Luís Osório às propostas de mudanças do arranjo constitucional:

[...] Pretendem reformar, mas esquecem que a verdadeira reforma é a que **melhora, conservando**; quando não reformar será demolir e abrir caminho à anarquia ou à retrogradação.

Desconhecem a necessidade de um órgão central em todo sistema político, com se o governo fosse uma máquina e não um organismo vivo, em que os diferentes órgãos se coordenam e cooperam para o fim comum submetendo-se a um superior. (OSÓRIO, 1981, p.10, negritos do autor).

O poder é uno e, por essa razão, não há Legislativo e Judiciário; suas funções são modificadas para serem apenas apêndices ou “braços” de um só poder, corporificado na figura do Presidente do Estado. Nesse sentido, defendia *A Federação*:

A função governamental é uma, e é exercida por um aparelho, como perfeitamente bem denominaram os autores do projeto. Esta, como todas as funções práticas, subdivide-se, em vista da especialidade dos diferentes fins que tem a preencher.

Daí a necessidade de órgãos diversos, como estabelece a Constituição estudada:

O poder é um, com órgãos diversos, para satisfazer às múltiplas necessidades da função suprema: - governar, isto é, manter a solidariedade, operar a convergência social, de modo que ninguém prejudique o fim capital, o bem público!

[...] Os intitulados poderes legislativo e judiciário não são mais, portanto, do que braços de um só poder, que é aquele que manda, segundo certos princípios, consagrados em uma Constituição, escrita ou costumeira, e que mantém a harmonia geral, punindo aqueles que violam as leis regularizadoras da coexistência social (A FEDERAÇÃO, 1891a, p.1).

Essa unidade preconizada por Castilhos se apresenta com uma de suas apropriações particulares em relação à doutrina positivista. Comte destacava que não poderia haver uma unificação entre os poderes. Em sua obra, a concepção de poder é mais próxima da ideia de governo (LACERDA, 2004, p. 70), sobre questões relacionadas à realidade da vida material, tendo, portanto, uma eficácia prática. Em sua doutrina, não há a preocupação de se definir “poder” com o refinamento que este conceito assumiria posteriormente na Ciência Política, especialmente após Max Weber, como o uso legítimo da violência. De acordo com Comte, haveria dois tipos de poderes: o poder espiritual ou teórico e o poder temporal ou material. O fundamento do poder temporal seria a força física (violência) e a riqueza, não se estabelecendo uma separação entre poder político e econômico (LACERDA, 2004, p. 71). No entanto, para se manter a coesão social, a violência não pode ser utilizada como única solução; faz-se necessário que seu uso seja justificado. Deste modo, para legitimar o poder temporal, recorre-se ao intelecto e aos sentimentos, que são os fundamentos do poder espiritual. É este último o responsável pela fiscalização, sanção e moderação do poder temporal. É pelo poder espiritual que se atua indiretamente sobre os corações e mentes dos indivíduos, convencendo-os a mudar seu comportamento. Para que se dê o funcionamento harmonioso do governo, é fundamental que esses dois poderes não se misturem, devendo ser estabelecida uma completa separação entre eles (LACERDA, 2004, p. 72). O risco da unicidade entre os poderes seria o de gerar um governo teocrático no lugar do estabelecimento do governo positivista:

A primeira condição da autoridade espiritual é a exclusão do poder político, como uma garantia de que a teoria e a prática manter-se-ão sistematicamente separadas. Um sistema em que os órgãos do conselho e os do comando nunca são idênticos não pode, possivelmente, degenerar em qualquer dos males da teocracia<sup>33</sup> (COMTE, 1957, p. 367).

Essa unidade era permitida somente numa situação extraordinária, em casos de distúrbios políticos, quando, para se debelar essa situação, se instalava, temporariamente, uma ditadura republicana. Na obra *Appel aux conservateurs* (1855), Comte assinala essa excepcionalidade de um poder unificado:

Devo complementar explicando a postura e a extensão da ditadura que pode somente instalar o governo preparatório. Ela indica desde já a separação dos dois poderes, principal base do estado normal, de acordo com sua natureza puramente prática,

---

<sup>33</sup>Tradução livre de “*The primary condition of their spiritual authority is exclusion from political power, as a guarantee that theory and practice shall be systematically kept apart. A system in which the organs of counsel and those of command are never identical cannot possibly degenerate into any of the evils of theocracy*”.

garantida pela plena liberdade de expressão e a supressão de qualquer orçamento teórico. Mas ela apresenta um caráter excepcional, que, embora conciliável com aquela, tende a alterar, sobretudo em virtude dos hábitos próprios à revolução moderna. Faz-se necessário que a ditadura seja monocrática até que a ascensão da fé positiva tenha modificado de maneira suficiente os costumes para permitir o advento do triunvirato sistemático adequado para a fase principal de transição orgânica (COMTE, 1855, p. 111-2)<sup>34</sup>

A inspiração de Comte para o estabelecimento da ditadura republicana era o modelo romano, bem como a experiência revolucionária de 1789. Na expressão, estão implicadas, ao mesmo tempo, a noção de um governo discricionário de salvação nacional e a ideia de representação simbólica do líder (CARVALHO, 1990, p. 21). No entanto, não se trata de despotismo. De acordo com Comte (1855), a ditadura republicana deveria ser algo transitório para restabelecer a ordem em momentos de crises políticas. Tratava-se, portanto, de um dispositivo de caráter excepcional a ser utilizado para debelar a “anarquia” (COMTE, 1855, p. 110). Somente em situações de crise, como as revoluções, é que a doutrina de Comte permitia que se estabelecesse uma forma de poder monocrático no qual estariam unificados os poderes material e espiritual, como transição para o posterior estabelecimento da integração positiva da sociedade. Essa unificação se daria para fortalecer o poder temporal do ditador em meio a tempos de desordem intelectual e moral. Contudo, de forma alguma esse poder deveria se estruturar por meio da violência. Dever-se-ia se estabelecer, entre o governante e o governado, o pacto de que a ditadura consistiria tão somente em uma medida provisória, com vistas precipuamente à pacificação social. Comte deixa, claro, portanto, que essa supremacia é temporária e que não deverá se consolidar (COMTE, 1855, p.113). Nessa transitoriedade, e somente nela, é que o parlamento teria apenas funções orçamentárias. Caso persistam as condições de instabilidade, Comte autoriza a estabelecer que o ditador possa escolher livremente seu sucessor, num tipo de sucessão que denomina como sociocrático, para marcar sua diferença em relação às sucessões teocráticas originárias das monarquias (COMTE, 1855, p.114).

O castilhismo faz uma leitura própria desses ensinamentos para estabelecer, numa interpretação enviesada com o intuito de justificar a concentração de poderes no Executivo, que os poderes podem coexistir para estabelecer a unidade por ele preconizada:

---

<sup>34</sup> Tradução livre de “*Je dois les compléter en expliquant davantage l’attitude et l’extension de la dictature qui peut seule installer le gouvernement préparatoire. Elle indique déjà la séparation des deux puissances, principale base de l’état normal, d’après sa nature purement pratique, garantie par la pleine liberté d’exposition et la suppression de tout budget théorique*”. Mais, elle offre un caractère exceptionnel, qui, quoique conciliable avec celui-là, tend à l’alterer, surtout em vertu des habitudes propres à la révolution moderne. Il faut que la dicture reste monocratique jusqu’a ce que l’ascendent de la foi positive ait assez modifié les moeurs pour permettre l’avènement du triumvirat systématique qui convient à la principale phase de la transition organique”



A nossa contextura cerebral nos torna suscetíveis de sermos governados de três modos: ou pela influência moral exercida sobre nós, que nos dirige estimulando os nossos sentimentos, ou pelo ascendente intelectual, que nos governa convencendo-nos, ou pela força material, que nos compele ao cumprimento dos deveres que nos cabem na sociedade, quando não nos queremos sujeitar livremente a eles. Desse fato originam-se os três únicos poderes existentes: o poder moral, que aconselha, o poder intelectual, que convence, o poder material ou político, que obriga. *Estes três poderes podem coexistir*, porque a sua esfera de ação é completamente diversa, o que de outro modo seria impossível (A FEDERAÇÃO, 1891a, p. 1, itálicos nossos).

## 2.6 ORGÂNICO, MAS NÃO CORPORATIVO

Apesar de fazer referência à organização política do Estado como uma entidade orgânica, o que poderia estabelecer a relação imediata com uma concepção antiga de constituição (LOUGHLIN, 2010, p. 48-49), o projeto castilhistas se afasta de uma concepção corporativa de Estado. Tal concepção, presente desde a formação dos primeiros Estados, é rechaçada por Castilhos por considerar que nela se manteria viva a possibilidade de algum conflito entre as partes componentes do poder político.

Como destaca Manuel Hespanha em sua obra *As Vésperas do Leviatã* (1986), na concepção antropomórfica da sociedade medieval existente na dogmática jurídica da época, não existiria uma separação entre uma perspectiva estritamente orgânica de outra corporativista. Como se pode apreender de sua pesquisa sobre a formação do Estado português até o século XVII, não haveria uma concepção orgânica que prescindisse da existência de outros corpos sociais para fundamentar a existência de um poder político. De acordo com essa doutrina, o poder político não seria concentrado em um polo único. Ao contrário, a concepção corporativa apresentava a imagem de um poder parcelado, fragmentado e distribuído entre os corpos ou órgãos naturais da sociedade e sujeito apenas à função harmonizadora da Coroa, a quem cabia salvaguardar o equilíbrio entre as partes. Para a doutrina da época, a justiça consistia exatamente neste “dar a cada um o que é seu”, obtendo-se, assim, o bem comum. Nesta tarefa, a Coroa não era autorizada a absorver, em seu poder, os demais poderes dos corpos que compunham a sociedade. Apenas lhe era permitida uma proeminência ou uma superioridade que lhe permitisse executar sua missão ordenadora (HESPANHA, 1986, p. 367).

Num outro momento, na perspectiva contemporânea que se desenvolve nas primeiras décadas do século XX, o corporativismo passa a ser uma doutrina que defende que a ordem política, social e econômica não pode ser atrelada nem no indivíduo ou em suas iniciativas, como defende o liberalismo, nem nas classes sociais e seus respectivos conflitos, como afirma o marxismo. A sociedade deveria se constituir por agrupamentos profissionais organizados, na

forma de corporações, tuteladas por um Estado autoritário<sup>35</sup>. A representação dos vários interesses, por esse modelo, não se faria por meio de partidos – responsáveis, para essa visão, por segmentar e gerar conflitos na sociedade – mas por meio de grandes corporações profissionais que teriam suas demandas reguladas pela mediação do Estado como forma para prevenir possíveis conflitos entre as partes (CODATO, 2012).

Apesar das grandes diferenças entre a perspectiva medieval e a contemporânea, o que nos interessa, especificamente, é que, na raiz do corporativismo, há a concepção de que o poder não se concentra num polo único, pois ele seria parcelado e dividido entre vários corpos. É exatamente nesse ponto que se deu uma negativa por parte de projetos autoritários práticos, como o de Castilhos e posteriormente de Vargas – em quem a doutrina já estava amadurecida – em adotar o corporativismo. Castilhos, como Vargas, seu herdeiro de práticas políticas, estabelece uma visão orgânica de política, pautada na ideia da unidade, mas afastada de uma concepção corporativa, que poderia oferecer alguma fragmentação ao projeto de poder. Havia, de fato, um discurso organicista do Estado; no entanto, ele se afasta do corporativismo no ponto em que este faz a defesa da organização da sociedade por ordens ou corpos com funções diferenciadas uma das outras, na qual cada membro teria uma função autônoma e especializada, mas com um fim de organização do todo. Essa perspectiva de um organicismo corporativo seria desenvolvida nas décadas seguintes, com maior intensidade a partir dos anos 1930 e, em especial, na obra de Oliveira Vianna, que faz uma defesa do modelo na obra *Problemas de Direito Corporativo* (1938). Contudo, essa autonomia não era visada pelo projeto castilhista; também foi refutada por Vargas, por certo em razão da tensão estabelecida entre o poder concentrado no Executivo as formas de representação corporativa (FAUSTO, 2001, p. 58). Essa representação, por mais controlada que fosse, poderia ser uma ameaça à ideia de poder encarnado na figura do Presidente.

Por essa razão, não há espaço no Leviatã castilhista para dissensões. O corpo político nasce unitário, harmonioso e capaz de estabelecer a ordem para evitar a perda de controle da política. Estabelece-se, assim, uma perspectiva unificada de poder, que, mesmo que se utilize da concepção antropomórfica da organização da sociedade, afasta-se de uma perspectiva corporativista que lhe era, até então, correlata.

---

<sup>35</sup> Deve-se ao pensamento conservador e contrarrevolucionário de autores como La Tour du Pin e Joseph de Maistre, a redescoberta e a consequente revalorização das concepções corporativas da Idade Média europeia. Mas, de acordo com Manuel Hespánha (1986, p. 389), deve-se à obra de O. Gierke (*Das Deutsche Genossenschaftsrecht*, 4 vols, Berlin, 1868-1913), o revigoramento dessas concepções na teoria social e na historiografia. Seria Gierke que estaria na base da chamada “escola corporativa” que influenciou decisivamente parcela da historiografia europeia do entre guerras, como reação contra a história do liberalismo e do constitucionalismo (HESPANHA, 1986, p. 389).

## 2.7 O FEDERALISMO UNITÁRIO OU A UNIDADE NA VARIEDADE

No artigo 6º da constituição estadual de 1891, também se verifica a novidade da introdução – mas não da concepção – de um republicanismo federalista de caráter centralizado. Tratava-se de por em prática a noção de uma “unidade na variedade”<sup>36</sup>, proposta por Castilhos desde sua participação na constituinte da República com o objetivo precípuo de estabelecer uma forte e segura autonomia estadual. Castilhos, que, em âmbito nacional, criticava o forte centralismo existente na figura do Imperador, exigia, localmente, a mesma concentração de poderes. Tratava-se de uma defesa intransigente da forma federativa de organização política para os estados que lhes garantisse autonomia política. Em razão da ênfase dada a essa autonomia, a representação rio-grandense passou a ser identificada pelos republicanos ditos “moderados” como defensora de um “federalismo exagerado” (RUSSOMANO, 1976, p. 169). A defesa dos “exagerados” federalistas do Sul visava estabelecer uma retaguarda que lhes protegesse política e financeiramente de intervenções federais. Para isso, era necessário estabelecer a autonomia financeira dos estados frente ao governo central. Nesse sentido, Castilhos foi um ardoroso defensor de uma melhor divisão das rendas provenientes de impostos, a chamada “descentralização de rendas”, classificada como questão de “primordial importância” por Castilhos (RUSSOMANO, 1976, p. 170) quando se tratava de se instituir o modelo federativo<sup>37</sup>.

Se os debates travados durante o Império associavam monarquia com unitarismo, refletindo essencialmente a diminuta autonomia provincial frente aos poderes do Imperador, situação constantemente criticada por uma parcela dos liberais, a República, por sua vez, era associada ao federalismo, portanto, a uma ideia de poder descentralizado (LYNCH; STARLING, 2009, p.237). Contudo, as discussões sobre os pares monarquia/unidade e república/descentralidade não se pautavam na questão da concentração de poderes políticos na figura do dirigente local. A discussão dominante se dava a respeito da autonomia das províncias, mas não sobre a forma pela qual os dirigentes dessas províncias exerceriam essa autonomia, ou seja, se iriam repetir, no nível local, os poderes do Imperador, especialmente na forma de um poder moderador capaz de intervir diretamente sobre as respectivas assembleias.

---

<sup>36</sup> O termo foi retirado de Russomano (1976, p. 170) em que afirma: “Partindo do critério político federativo, que garante a *unidade na variedade*, pela **descentralização administrativa**, sem prejuízo da **concentração política**, e, portanto, a autonomia da administração local e a ampla existência dos interesses naturais, Júlio de Castilhos chega, como consequência lógica do sistema, à descentralização das rendas” (Itálicos nossos, negritos do autor).

<sup>37</sup> Sua atuação na constituinte republicana se pautou em grande medida sobre esse tema e chegou a apresentar um parecer em separado sobre a questão, mas sua proposta não saiu vencedora, perdendo a votação por 123 a 103 (RUSSOMANO, 1976, p. 170-171). Sobre os temas defendidos por Castilhos na constituinte da República cf. Rodríguez (2000, p. 56-9).

No entanto, projeções sobre a possibilidade de um despotismo local já eram existentes e relacionavam a pessoa do “déspota” e a de seu governo a de uma figura disforme, monstruosa, representada na imagem de um corcunda. É nesse sentido que ecoam as advertências de José Bonifácio de Andrada e Silva, ainda no nascer do Império, contra os republicanos federalistas:<sup>38</sup>

‘Estes que não querem ser monárquico-constitucionais, que não podem ser corcundas e que não querem ser republicanos de uma só república, querem um governo monstruoso; um centro de poder nominal, e cada província uma pequena república, para serem nelas chefes absolutos, corcundas despóticos’. (LYNCH; STARLING, 2009, p. 233).

Na formulação de José Bonifácio, o federalismo discutido no início do Império seria a base para o despotismo provincial. Essa ideia seria retomada e se desenvolveria ao longo das décadas seguintes. No entanto, a novidade trazida por Castilhos nesse novo período de transição, com o início da República, era o estabelecimento de um “despotismo” de base constitucional; se os “corcundas” eram aqueles que durante o império se voltavam contra a fórmula constitucional (NEVES, 2003, p. 134-136) Castilhos, ao contrário, adota a ideia de constituição, se desvinculando da imagem de monstro despótico – tal qual a imagem do Leviatã – estabelecendo, em seu lugar, uma fórmula mais próxima a um despotismo esclarecido por meio da apreensão de conceitos como os de razão, ciência, progresso e bem comum, a ser instituído por meio de uma ditadura republicana. Castilhos opera a transição de um léxico próprio do Antigo Regime, que relacionava despotismo à concentração de poderes em uma só pessoa como um governo despótico – relacionado à imagem de monstruosa de um corpo político disforme – para a de um governo ditatorial, nascido com uma compleição harmoniosa, previamente definida e estruturada a partir de um texto constitucional. O léxico muda, de despótico para ditatorial e, junto a isso, altera-se o modo de se conceber o corpo do governo. As metáforas orgânicas agora passam a ser retiradas da linguagem cientificista do positivismo.

---

<sup>38</sup> Na discussão sobre o conceito de República/Republicanos entre 1750-1850, Lynch e Starling (2009) destacam que em 1821, sob a influência da Revolução Constitucionalista do Porto, estabelece-se um significado de República como sinônimo de *democracia* ou de governo popular. Por esta razão, era perfeitamente possível e, assim foi utilizada no período, a expressão *monarquia republicana*, no sentido de uma monarquia democrática, na qual o povo seria livre, para escolher por meio de eleições, seus representantes no parlamento (LYNCH; STARLING, 2009, p. 213). Por esta razão, é que José Bonifácio se refere a republicanos ditos federalistas, pois estes conviviam com republicanos (democratas) que seriam monarquistas.

## 2.8 O ANTILIBERALISMO DO MEDO<sup>39</sup>

A justificação para a unidade se baseava na ideia de medo da desordem, estabelecendo-se o modelo de concentração de poderes na figura do Presidente do Estado como forma de ordenar um estado convulsionado por disputas políticas, mas que tinha como objetivo precípua fechar as portas do Estado para qualquer tipo de oposição<sup>40</sup>. Se, na vida político-partidária, o inimigo castilhistas eram os opositores do Partido Republicano Federal (PRF), antigo Partido Liberal rio-grandense, no campo das ideias constitucionais, o inimigo a ser derrotado era o sistema parlamentar advindo da doutrina liberal.

Antes da proclamação da República, Júlio de Castilhos apontava sua pena para criticar o regime parlamentar (RODRÍGUEZ, 2000, p.61-62). Considerava que o regime republicano não deveria aplicar os processos parlamentares do período imperial. Tal forma de representação, artificial, segundo ele, seria responsável somente por um jogo de transações de caráter meramente personalista que tinha como único objetivo a busca pelo poder, em prejuízo de um projeto que integrasse os interesses do país. A República parlamentar, afirma Castilhos antes de 15 de novembro, “seria substancialmente idêntica ao monarquismo” (RODRÍGUEZ, 2000, p. 62).

O regime parlamentar era visto como sedicioso, uma disputa egoísta de facções, algo já apontado por James Madison (1784 [1788]) e Benjamin Constant (1785) na defesa de uma forma de representação política mais restrita, mas que, no discurso castilhistas, era motivo para fundamentar o próprio fim do sistema. A vida parlamentar e seus partidos seriam responsáveis por estabelecer o conflito como regra na vida parlamentar. Se para Madison, o remédio para lidar com o faccionismo era a garantia da liberdade, para o discurso castilhistas a solução para tal problema era estabelecer a ordem na forma de um poder centralizado. Nesse sentido, as ideias de liberdade e ordem são consideradas contraditórias. Como resultado dessa articulação, estabelecer-se-ia o distúrbio como resposta concreta, ao se situar, no mesmo espaço ideias consideradas irreconciliáveis. É nesse sentido que se constrói o editorial A

<sup>39</sup> A expressão baseia-se no célebre texto de Judith Shklar *The liberalism of fear* (1989). Nesse texto, Shklar estabelece uma análise do liberalismo com foco no uso do medo e da crueldade na política e na vida social.

<sup>40</sup> De acordo com Assis Brasil (*apud* Rodríguez, 2001, p. 62), “A presente Constituição do Rio Grande foi concebida e decretada em previsão de tempos revoltosos e difíceis que, segundo a opinião do seu autor e de muitos outros republicanos ilustres, reclamava a concentração do poder nas mãos do chefe do Governo.

(...)

“Eu mesmo ouvi do legislador da Constituição que o seu projeto tinha dois fins: o 1º era criar um aparelho capaz de aguentar a onda opositora que começava a invadir; o 2º era TAPAR A BOCA – uso a sua própria expressão – aos então dissidentes republicanos, a cuja frente se achava o nosso velho benemérito companheiro Demétrio Ribeiro”.

*Federação*. Nele, elencam-se alguns dos países representativos do modelo constitucional parlamentar para demonstrar que, na prática, resulta em anarquia. Inglaterra, França, Bélgica, Itália, Portugal e Estados Unidos são destacados para corroborar como a incompatibilidade entre ordem e liberdade gerou apenas um estado de insegurança que os levava à pobreza, ao conflito e ao despotismo:

A excelência de uma instituição deve ser comprovada pela prática; teoricamente não há instituição má.

Encarada sob esse critério, que triste cópia de si tem dado o constitucionalismo da ponderação de poderes! Até hoje tem sido incapaz de resolver coisa alguma e as nações que o adotaram lutam com as mesmas dificuldades, ainda agravadas, que tentaram remediar com essa ilusória panaceia!

A anarquia lavra intensa como antes, a autoridade enfraquecida e desarmada não consegue às vezes nem garantir a ordem puramente material, os abusos do regime absoluto continuando, a sociedade apavorada, porque não enxerga a quem recorrer no meio da desordem crescente”.

[...]

Que cegueira é esta que qualifica de garantidora a ordem e da liberdade instituições que patrocinam a exploração de um país inteiro por meia dúzia de fidalgos e algumas centenas de chatins?

Ordem e liberdade (que cruel ironia!), numa terra em que as massas se acham convulsionadas até o desespero e escravizadas pela miséria a cobiçosos senhores, como sucede na infeliz Irlanda, e em todo o reino unido!

[...]

A experiência dolorosa de tantos povos não lhes basta, ainda decantam as excelências da cerebrina divisão de poderes que em suas cátedras doutoralmente qualificam de suprema garantia da ordem e da liberdade, enquanto na prática, a disparatada instituição gera sendos conflitos, alenta a anarquia, disfarça o despotismo, sistematiza o abuso: que fatal ilusão! (A FEDERAÇÃO, 1891d, p.1).

As raízes teóricas dessa oposição ao sistema parlamentar teriam origem no positivismo comtiano (RODRÍGUEZ, 2000, p. 36), mas é na constituição castilhistas que se dará sua concretização legal de forma original. Na perspectiva castilhistas, os parlamentos são espaços de discussões estéreis, pautados basicamente por interesses pessoais em detrimento do interesse público. A partir daí, constrói-se um discurso para estabelecer que o Executivo é o lugar adequado para a confecção de leis que, de fato, reflitam as necessidades da administração. Em *A Federação*, as assembleias são descritas como espaços improdutivos e de levandades, em que as “as leis são elaboradas no meio da balbúrdia inerente a esses grêmios” e em que as discussões seriam “perturbadas pelo entrecruzamento dos *apartes*, onde uma mediocridade qualquer, audaz e bem falante” poderia sobrepujar, em razão de sua oratória, um “pensador, jurisconsulto ou filósofo, profundo no saber, porém menos habituado aos torneios tribunícios ou incapaz para eles” (A FEDERAÇÃO, 1891b, p.1, itálicos no original). Em que pese toda essa argumentação de matriz platônica contra o caráter argumentativo e retórico próprios da política, cuja consequência seria o encobrimento da

verdade (ARENDDT, 1993, p. 91-92), o discurso castilhistas buscava apresentar suas propostas como algo eminentemente moderno, como resultado das necessidades atuais de seu tempo. A argumentação baseava-se no entendimento que o executivo era o lugar apropriado para a ação legislativa porque concentrava, em sua órbita, um corpo técnico capaz de elaborar uma legislação adequada às necessidades reais da administração<sup>41</sup>:

No mundo moderno, em toda a parte vemos os chefes de Estado, por si ou influenciados pelos homens mais eminentes, formulando as legislações mais adequadas aos respectivos países, tendo-se em vista as luzes e circunstâncias do tempo: salvo esse grau de imperfeição inerente a todas as obras humanas, pode afirmar-se que, na quase totalidade dos casos, foram muito acertadas as leis postas em vigor pelos governos extra-parlamentares” (A FEDERAÇÃO, 1891c, p. 1).

O liberalismo e sua organização institucional são apresentados como “metafísica”, ideias desencarnadas da realidade e que não encontrariam naquele corpo político, possibilidades de desenvolvimento sadio:

A metafísica dominante, obrigada a abordar o problema governamental, que há muito reclama solução, imaginou uma outra divisão de poderes. Arvorando em sistema político definitivo o regime inglês, fez da separação de poderes e ponderação dos três intitulados poderes, executivo, legislativo e judiciário, chave do sistema (A FEDERAÇÃO, 1891a, p. 1).

De acordo com editorial de *A Federação*, essa distinção não encontraria acolhida na “ordem natural das coisas”, pois estabelecia uma separação de poderes que iria de encontro a uma racionalidade administrativa qual preconiza que a lei e sua execução deveriam ter a mesma origem:

---

<sup>41</sup> Essa perspectiva ganharia cada vez mais espaço nas décadas seguintes. Francisco Campos, na década de 30, seria um dos principais defensores desse posicionamento. Em conferência no ano de 1935, posteriormente compilada na obra *O Estado Nacional* (2001), Campos destaca o caráter obsoleto dos parlamentos: “Para as decisões políticas uma sala de parlamento tem hoje a mesma importância que uma sala de museu” (CAMPOS, 2001, p. 34). Para ele, dada a complexidade de um mundo dominado pela técnica e em que as decisões não podem esperar pela demorada resposta parlamentar, a função legislativa deveria ser delegada pelo Legislativo ao Executivo: “A legislação é hoje uma imensa técnica de controle da vida nacional, em todas as suas manifestações. A legislação perdeu o seu caráter exclusivamente político, quando se cingia apenas às questões gerais ou de princípios, para assumir um caráter eminentemente técnico” (CAMPOS, 2001, p. 54). Durante o regime militar esse tema ganha novo fôlego. O jurista Carlos Medeiros Silva (1964), notório redator de atos institucionais e antigo colaborador de Francisco Campos, em texto de justificação das medidas de exceção do regime militar, assinalava que deveria ser reservado ao Executivo, por meio de uma delegação legislativa, a competência para legislar: “(...) a propósito das atribuições constitucionais do Poder Executivo, disse eu que a Constituição de 1946 havia cometido ‘erro grave ao proibir o exercício de poderes legislativos delegados’, porque é por meio deste expediente que, em outros países, o Legislativo e o Executivo ‘conjugam os seus esforços para atender á grande massa de assuntos que reclamam soluções legais’” (MEDEIROS SILVA, 1964a, p.3, aspás do autor).

[...] é incontestável que o mais apto a pôr em prática uma coisa é a própria pessoa que a concebeu [...] Só na arte política é que se quer separar irracionalmente duas funções correlatas, privando a quem compete manter a ordem pública da faculdade de conceber os meios de realizá-la, como são as leis (A FEDERAÇÃO, 1891a, p. 1).

A divisão de poderes de vertente inglesa seria “artificial”, pois não poderiam coexistir concomitantemente três poderes na ordem política. Essa divisão fatalmente seria fonte de conflitos e concluía que “seja como for, às claras ou disfarçadamente, a função legislativa reúne-se à executiva pela força das coisas, e apesar de todas as combinações humanas” (A FEDERAÇÃO, 1891a, p. 1).

Os fundamentos desse editorial, publicado em 23 de junho, seriam reforçados na sessão de abertura dos trabalhos do congresso constituinte do estado, no dia 25. Em mensagem para a Assembleia, o vice-governador em exercício, Fernando Abbot, assinalava, arrimando-se no passado político do Rio Grande do Sul, a desnecessidade de um parlamento com funções legislativas:

Na elaboração desse projeto, procurei inspirar-me nas verdadeiras necessidades do Rio Grande do Sul, interpretando-as à luz do critério que me sugeria o seu longo passado político, onde a esterilidade do regime parlamentar e a perturbadora divisão do legislativo e executivo punham em evidência a sua absoluta imprestabilidade como sistema de governo” (A FEDERAÇÃO, 1891b, p. 1).

Para evitar os conflitos que poderiam advir da separação dos poderes, a solução constitucional encontrada foi a de concentrar as funções legislativas e executivas na figura do Presidente. Sua função seria pacificadora dado que o parlamentarismo, nas palavras de um constituinte estadual, Paulo Alencastro, “foi sempre um estorvo à marcha do progresso e um obstáculo poderoso à realização das grandes ideias” (RUSSOMANO, 1976, p. 214).

## 2.9 O Esvaziamento da Função Parlamentar

Essa concepção antiparlamentar definiu a esvaziada função que teria o parlamento local, redefinido como uma Assembleia de Representantes de atribuições tão somente orçamentárias, que consistiam, basicamente, na votação de créditos financeiros e no exame da aplicação das rendas públicas (art. 46 da Constituição)<sup>42</sup>.

<sup>42</sup>**Das atribuições da Assembleia**

Art. 146. Compete privativamente à Assembleia:

1 - Fixar anualmente a despesa e orçar a receita do Estado reclamando para esse fim do presidente todos os dados esclarecimentos de que carecer.



Essa redefinição do papel institucional da Assembleia foi uma das realizações mais arrojadas da constituição do Rio Grande do Sul e constituía, como afirmando pelo constituinte Francisco G. Amaral, o *ponto radical* da reforma proposta por Castilhos (RUSSOMANO, 1976, p. 214). A radicalidade da proposta residia porque, primeiro, se opunha à divisão dos poderes inserida nas constituições desde o século XVIII e adotada pela Constituição Federal e, segundo, no sentido de ser a raiz da estrutura de poder construída por Castilhos. Deste modo, ao se juntarem os artigos 31º a 34º ao artigo 6º do texto constitucional, articulam-se as peças da engrenagem constitucional castilhista. Nesses artigos, encontram-se os instrumentos legais que garantiriam o controle, por parte do Presidente, de todas as estruturas de poder do Estado para estabelecer os fundamentos do poder republicano unitário.

Os debates sobre o tema foram intensos ao tempo da constituinte (OSÓRIO, 1981; RUSSOMANO, 1976). Contudo, como os demais, os artigos do projeto não sofreram quaisquer modificações ao serem transpostos para a constituição. Nos comentários sobre o tema em *A Federação*, os argumentos apresentados antecipavam as falas dos constituintes. Apontava que a razão da transferência das funções legislativas para o Executivo visava evitar possíveis lutas e disputas que, fatalmente, ser dariam entre esses poderes, concluindo que o poder executivo, por ser o mais aparelhado para governar, deveria prevalecer entre os demais: “E como o mais bem aparelhado para a luta é o intitulado poder executivo, este sempre, como vemos em toda a parte, garante desde logo a sua supremacia, reduzindo a mero simulacro de poder o dos outros dois” (A FEDERAÇÃO, 1891b, p. 1).

Uma nova forma de representação era estabelecida. O republicanismo castilhista retirava as funções legislativas do parlamento para concentrar na figura do Presidente as principais prerrogativas do Estado. A fundamentação para tamanha concentração de poderes estava na construção da imagem do chefe do Executivo como a encarnação da virtude pública, único capaz de concretizar o bem comum. Para constituir essa representação, ancorada na

---

2 - Criar, aumentar ou suprimir contribuições, taxas ou apostos, com as limitações especificadas na Constituição Federal e nesta.

3 - Autorizar o presidente a contribuir empréstimos e a realizar outras operações de crédito.

4 - Votar todos os meios indispensáveis à manutenção dos serviços de utilidade pública criados por lei, sem intervir por qualquer forma na respectiva organização e execução.

5 - Determinar a mudança temporária ou definitiva da capital do Estado.

6 - Resolver sobre os limites territoriais do Estado, na forma do artigo 4º da Constituição Federal, não podendo dispensar a informação do Presidente.

7 - Processar o Presidente e concorrer para o seu julgamento, conforme dispõe o art. 21, nos crimes de responsabilidade, e intervir no processo quanto aos crimes comuns, na forma do art. 23.

8 - Fazer a apuração da eleição do Presidente e receber dele a declaração a que se refere o art. 16.

9 - Fixar o subsídio do Presidente e o dos Representantes.

mística de um líder virtuoso, foi necessário estabelecer no texto constitucional um silêncio sobre o modelo liberal de representação parlamentar já no artigo 1º da Constituição:

Art. 1.º - O Estado do Rio Grande do Sul, como um dos membros componentes da União Federal Brasileira, constituiu-se sob o regime republicano, no livre exercício da sua autonomia, sem outras restrições além das que estão expressamente estatuídas na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

No artigo não há qualquer referência ao conceito de representação. Esse é um dos silêncios mais eloquentes do projeto castilhista, ponto que não passou despercebido ante as discussões que se travaram desde o projeto da constituição e que se seguiram nos anos seguintes. O debate ao tempo da constituinte fundamentava-se em dois temas principais. O primeiro apontava a negação do caráter republicano da constituição ante a ausência do elemento representativo, uma vez que o conceito de República estava ligado à ideia de governo popular eletivo. O segundo, como consequência imediata do primeiro, assinalava a falta de paralelismo entre a constituição estadual e a federal. A controvérsia perdurou, o que demonstra a resistência e mesmo vigor do projeto constitucional castilhista, que, estruturado para perdurar, foi defendido ao longo de vários anos<sup>43</sup>.

Se num primeiro momento, a inexistência da palavra *representativo* para qualificar o regime político do Rio Grande do Sul era reconhecida, e até mesmo justificada como estando de acordo com a Constituição Federal, anos mais tardes Monte Arraes (1981) justificaria a falta do termo afirmando que não se tratava de uma ausência propriamente dita, mas de uma presença ficta, pois, no conceito de república adotado pela constituição do Rio Grande do Sul, já estaria incluída a ideia de representação. Dessa forma, verifica-se que os argumentos mudaram e passam a ter com base o reconhecimento da importância da representatividade nos modelos constitucionais. Nesse ponto, a defesa da constituição castilhista adaptou seu discurso para inserir a existência da representação, utilizando-se, inclusive, de argumentos retirados do modelo liberal:

Nesta transfusão de formas, a expressão “representativo” como a significação que tem no sistema inglês, tornou-se imprópria por insuficiente para designar a maior amplitude que assumiu, na América o regime de representação, com a adoção da

---

<sup>43</sup> Russomano traz alguns exemplos dessas defesas ocorridas no parlamento nacional, tanto do caráter republicano e como da adequação da constituição estadual aos princípios da constituição federal. Em 1893, o deputado federal Homero Batista proclamava que era qualificação injusta a que se queria dar à Constituição do RS de ser a negação da doutrina republicana; no ano de 1895 no Senado Federal, Ramiro Barcellos; em 1906 na Câmara, Cassiano do Nascimento e em 1907, na câmara, Germano Hasslocher, todos buscavam provar que a constituição do Rio Grande do Sul respeitava os princípios constitucionais da União (RUSSOMANO, 1976, p. 199).

forma republicana. E foi em virtude dessa evolução histórica que a palavra republicano tornou-se nas Américas sucedânea da expressão representativo no sentido britânico, e entrou a desempenhar, para exprimir a origem e organização dos poderes, o mesmo papel que esta última desempenhara no organismo constitucional inglês.

[...] Na América, a palavra “república” inclui em si o princípio de representação inerente à estrutura política dos seus governos.

Esclarecida assim a verdadeira acepção das palavras “representativo” e “republicano”, podemos afirmar que o constituinte rio-grandense se conduziu com maior ciência e consciência, ao formular o art. 1º da sua carta política, do que o constituinte federal ao redigir o artigo correspondente da carta constitucional da República (ARRAES, 1981, p. 27-28, aspas do autor).

Na década de 1930, esses argumentos se renovam e passam a ter mais força no contexto de crítica ao liberalismo. Russomano, em distante obra de 1932, defende o modelo restritivo de representação proposto por Castilhos. Nesse sentido, rebatia os argumentos de Rui Barbosa e sua afirmação de que a distinção da forma republicana federativa ou não, baseava-se, além da existência dos três poderes constitucionais (Legislativo, Executivo e o Judiciário), que os dois primeiros, obrigatoriamente, seriam derivados da eleição popular. Contra esse raciocínio, Russomano se utiliza do pensamento de Sampaio Dória, cuja obra *Princípios Constitucionais* de 1926 afirmava que o que constitui e singulariza o regime republicano seria a eleição do Chefe de Estado pelo povo (RUSSOMANO, 1976, p. 200). Nesse ponto, Russomano retoma o argumento da unidade de poder. Para ele, não desnaturava a forma republicana a ausência de uma divisão de poderes; ao contrário, seria da essência da República a existência de um governo unificado representado pela figura do Chefe de Estado.

## 2.10 A VIRTUDE DO LÍDER É A FONTE DA LEI

Além de ser o espaço adequado para a criação das leis, seria na função executiva que se aglutinariam, na figura do Presidente, as condições morais necessárias para se gerir a coisa pública. Essa moralidade se apresenta nos textos como expressão de uma virtude pessoal, expressa pela capacidade intelectual do líder e de seu desinteresse pelo enriquecimento pessoal. Por reunir tais virtudes, o líder político é capaz de estabelecer a representação dos valores públicos de determinada comunidade<sup>44</sup>. Nesse sentido, na figura do Presidente unifica-se moral e ética como um dos esteios legitimadores de seu poder.

Castilhos, assim como seus sucessores na Presidência do Estado, se apresentava como detentor dessa virtude pessoal que, por si, os qualificava para o encargo que estavam a

---

<sup>44</sup> Para uma discussão mais detalhada sobre o conceito de virtude e bem público no castilhismo cf. Rodríguez (2000), especialmente o capítulo VII, *O bem público interpretado como o “reino da virtude”*.

exercer. Em mensagem à Assembleia do Rio Grande do Sul, Castilhos afirmou:

Se porventura me pode ser atribuído algum mérito, este consiste unicamente na *imaculada pureza de intenções* com que tenho procurado tornar-me órgão fiel das aspirações republicanas e devoto servidor do Rio Grande do Sul, minha estremecida terra natal, que me domina pelo mais profundo afeto e *que pode exigir de mim todos os sacrifícios pessoais* pela sua felicidade” (A FEDERAÇÃO 1897 *apud* RODRÍGUEZ, 2000, p. 105, grifos do autor).

Castilhos buscava infundir a ideia que a organização político-constitucional que estava construindo para o Rio Grande iria estabelecer um “regime da virtude”. Nela, estariam aptos a governarem, não necessariamente aqueles eleitos para a função, mas a figura que demonstrasse sua “pureza de intenções” e desinteresse pessoal em favor do bem público. Nesse concerto, o bem público somente seria alcançado por um líder virtuoso, que, ao dirigir um Estado forte, estabeleceria a completa reorganização político-administrativa do Estado, a prosperidade material e uma educação cívica moralizadora. Ao articular sua capacidade moral com o interesse ético de um bem público, Castilhos apresentava a figura do Presidente como um ente esclarecido e moralizante, que colocava os interesses do Estado acima dos interesses individuais (RODRÍGUEZ, 2000, p. 115). O progresso moral e intelectual seria alcançado por meio de uma ordem ditatorial, por meio da ação do Estado. Como destaca José Murilo de Carvalho (1990, p. 27) “eis um ideal de despotismo ilustrado que tinha longas raízes na tradição-luso brasileira desde os tempos pombalinos do século XVIII”.

É nesse esteio moral, articulado a uma concepção de bem público, que Castilhos buscou estabelecer o primeiro fundamento de sua legitimidade, que se completaria quando finalmente transmutada em lei. Seria a virtude, mais do que a escolha pela eleição, que o habilita a governar de maneira quase imperial, ou nas palavras dele, de maneira suprema como consta no artigo 7º da Constituição: “A *suprema* direção governamental e administrativa do Estado compete ao Presidente, que a exercerá livremente, conforme o bem público, interpretado de acordo com as leis” (itálicos nossos).

Em texto de abertura em *A Federação*, é possível verificar como se construía esse raciocínio, que articulava ordem à existência de um poder autônomo, moralizado e moralizador, por meio de uma educação cívica a ser implantada:

Já o dissemos e não nos cansaremos de repeti-lo: a plena regularização da vida pública, como da privada, só é possível, com uma inteira regeneração dos costumes, mediante uma educação nova, abraçando todos os aspectos da vida humana. Só esta operação fundamental trará a harmonia social que todos desejamos. Para isto é preciso que exista um poder independente, que instrua e governe as consciências, convencendo; para isto é preciso que uma cultura moral mais intensa permita a

intervenção do poder que apela e convida amavelmente, que modifica a nossa conduta, que nos arrasta a proceder bem, movendo os nossos bons sentimentos em favor daquilo que quer fazer vingar” (A FEDERAÇÃO, 1891b, p. 1).

A questão é como juridicizar esse valor moral e passar de uma ética para o direito? O primeiro passo se dá pela construção da imagem do líder como encarnação dos valores morais capazes de regenerar os costumes e construir a harmonia social. Depois, a construção das bases institucionais para alavancar esse ente moral a uma instituição. Para isso, Castilhos estabelece, no texto constitucional, um processo de caráter racional por meio de um procedimento legislativo circular.

## 2.11 PROCESSO (LEGISLATIVO) CIRCULAR E REPRESENTAÇÃO VICIADA

De acordo com o artigo 7º da constituição, a suprema direção do governo caberia ao chefe do Executivo, que o exerceria de forma livre, tendo como limitação apenas o interesse público, interpretado de acordo com as leis. A adjetivação construída para dar destaque às prerrogativas do chefe do Executivo revela a estrutura em que se assentava a administração do Rio Grande: um poder supremo, em nome do bem público, instituído a partir da lei. A gênese desse poder, por conseguinte, não se assentava, como no constitucionalismo liberal, no povo, população, nação ou qualquer outra fórmula conceitual que se queira oferecer para destacar que a gênese do poder deveria vir do assentimento da maioria dos que habitam determinada comunidade política. A constituição castilhista, portanto, não adotou o modelo de poder soberano que se desenvolveu a partir de uma pressuposta vontade popular. A fonte e legitimidade de seu poder provinham de um procedimento formal de produção de leis que institucionalizava uma autorreferida superioridade moral e intelectual de um líder capaz de estabelecer o bem público. Essa argumentação, substituindo por vezes a figura isolada de um líder por uma formação coletiva na forma de uma elite, com mais ou menos sofisticação, foi adotada pelo discurso autoritário brasileiro a partir de então<sup>45</sup>.

A estratégia de fundamentação dessa argumentação relaciona a soberania à lei. Estabelece, por um lado aquilo que Jürgen Habermas (2011) chama de legitimidade positivista. Por outro, estrutura-se num arranjo em que a moral individual do líder firma-se com base em uma forma de representação simbólica. No contexto de sua obra, Habermas não

---

<sup>45</sup> A nação, o Povo, o Estado, deve sempre ser “guiado” pelos líderes, pelas “classes cultas” e “abastadas”. Exemplar desse pensamento é o discurso de Castello Branco, repetindo discurso de Rui Barbosa, ao tomar posse na Presidência em abril de 1964. Dizia ele “É nas classes mais cultas e abastadas que devem ter seu ponto de partida as agitações regeneradoras. Demos ao povo o exemplo, e ele nos seguirá” (BARBOSA, 2009, p. 25).

se refere ao positivismo filosófico comtiano, e sim ao positivismo jurídico, para esclarecer sobre um tipo de legitimidade que se assenta não na vontade popular, mas que se legitima apoiando-se exclusivamente em qualidades formais próprias, construídas por meio de um processo institucionalizado juridicamente. De acordo com Habermas, Weber teria introduzido um conceito positivista do direito, por meio do qual o direito seria aquilo que o legislador, democraticamente legitimado ou não, define como tal (HABERMAS, 2011, p. 193). No caso castilhista, essa legitimação positivista se estruturava de forma circular ao articular as instituições responsáveis pela formulação das leis à figura do Presidente. O percurso legislativo partia do Presidente, seguia para as esferas consultivas municipais e retornava para o próprio Presidente.

A Constituição do Rio Grande reservava seu capítulo VI para apresentar esse processo *sui generis* de criação de leis. O Art. 31 garantia ao Presidente do estado a prerrogativa de elaboração dos projetos de leis, não cabendo à Assembleia dos Representantes qualquer participação na elaboração, discussão e aprovação de propostas legislativas. Os projetos de lei eram enviados diretamente aos intendentess municipais (§1º), responsáveis por recolher, durante três meses, possíveis propostas dos cidadãos ao projeto (§2º). Ao chegar à esfera municipal, o projeto encontrava um ambiente que lhe era amplamente favorável, dada a manipulação que o governo do Estado exercia sobre as eleições dos intendentess e dos conselhos municipais (RODRÍGUEZ, 2000, p. 139). Não havia propriamente uma análise das propostas enviadas pelo Presidente, sendo vedada ao âmbito municipal qualquer prerrogativa para suprimir artigos relativos aos projetos de lei. Cabia à municipalidade apenas propor emendas ou observações aos projetos. Ao retornarem ao Presidente, ficava a cargo de sua discricionariedade a aceitação ou não das propostas lançadas pelos cidadãos (§3º). Passado o prazo para apresentação das propostas e do exame do chefe do Executivo, o projeto era convertido em lei (§4º).

Com esse processo, Castilhos buscava garantir racionalidade a um processo legislativo estruturado sobre bases representativas extremamente limitadas. Ao transferir para o ente municipal a possibilidade de alguma margem de apreciação de seus projetos de lei, e não para uma assembleia legislativa estadual que lhe fosse comparada em estatura, Castilhos estava apenas garantindo a publicidade de seus projetos legais. Desse modo, suas propostas não ficariam sujeitas a qualquer tipo de interferência que não dele próprio. Por esta razão, não se poderia falar em caráter plebiscitário do processo legislativo, como defende Rodríguez (2000, p. 139), dado que não se abria, sequer, a possibilidade de uma resposta negativa à consulta popular. O projeto constitucional de Castilhos não apresentava brechas que pudessem

oferecer aberturas em seus flancos institucionais. Nele, o líder, como corpo moral, é a fonte do direito. E este se constitui na forma de projetos de lei que circulam em meios consultivos de reduzida capacidade de modificação e que retornam para o Presidente juridicizar as propostas. Estabelecem-se por esse mecanismo circular de produção legal duas exigências do direito moderno: um procedimento legislativo racional para a produção de leis e um mínimo de representação.

Apesar dessa estrutura legislativa *sui generis*, o discurso castilhista buscava afastar-se da ideia de um governo tirânico, no sentido de fundamentar-se apenas no arbítrio do governante. Assinalava, nesse sentido, que suas decisões sofriam limitações legais. Duas seriam as restrições a que estaria submetido o chefe do executivo: uma orçamentária e outra pela opinião pública. Afirmava *A Federação*:

Por um lado, o poder limita-se, negando-se-lhe o arbítrio na aplicação dos dinheiros públicos, não podendo gastar-se num um ceitel sem permissão legal ou fora das verbas do orçamento; por outro lado, o poder limita-se ainda, restringindo-se a faculdade de decretar os preceitos que regulam a existência social, de jeito a impedir-se a menor tirania, o estabelecimento de leis retrógadas ou em desarmonia com o pensamento geral: fecham-se as duas únicas portas ao despotismo; é o advento do único governo possível dentro de tais condições, o governo de opinião e do bem público” (*A FEDERAÇÃO, 1891c*).

O que esse discurso buscava lançar é que, apesar das inovações com vistas a fortalecer o Executivo e esvaziar o poder representativo do legislativo local, a constituição se apresentava como uma garantia legalista para um manejo autoritário do Estado. Utilizando-se de uma fórmula legalista, afirmava-se que a centralização do poder contido no texto, não estabeleceria uma execução arbitrária de poder, pois na constituição estaria o essencial para o afastamento de um poder tirânico: a existência de instrumentos institucionais de limitação de poderes.

## 2.12 O FECHAMENTO CONSTITUCIONAL

O discurso castilhista encobria o fechamento institucional estabelecido pela constituição com o intuito de cerrar qualquer abertura que pudesse ameaçar a unidade do poder centrada no Executivo<sup>46</sup>. Para tanto, o projeto institucional castilhista estabeleceu dois

---

<sup>46</sup> Para a discussão sobre fechamento e abertura constitucional, nos valem da análise de Carvalho Netto (2007, p. 9) que afirma que a história do constitucionalismo se estabelece “como um tenso processo aberto de permanente inclusão, porque sempre exclui. Aqueles que não têm a sua diferença específica reconhecida como igualdade levantarão sua pretensão de reconhecimento como direito à igualdade [...]. Essa nova inclusão, no

fechamentos. O primeiro, interno, foi estabelecido dentro do próprio texto constitucional com o objetivo de isolar o centro do poder de qualquer intromissão de qualquer fonte representativa; o segundo fechamento, externo, era direcionado às oposições político-partidárias e mesmo para indivíduos nascidos em outros estados.

Para o fechamento interno, foram estabelecidos mecanismos que impediam que qualquer outro representante dos demais poderes, tratados apenas como meros órgãos de um executivo hipertrofiado, pudessem, mesmo provisoriamente, adentrar na estrutura de tomada de decisões do Estado. Deste modo, por meio dos artigos 10<sup>47</sup>, 11<sup>48</sup> e 12<sup>49</sup>, Castilhos delegou ao Presidente o poder de preencher pessoalmente os cargos que tivessem a prerrogativa de assumir a Presidência quando esta estivesse vaga por algum motivo. Na cadeia substitutiva, encontrava-se o Vice-presidente, escolhido pelo próprio Presidente, dentro de um prazo de seis meses após sua eleição (art. 10º). Para a substituição do Vice-Presidente, Castilhos estabelece outra inovação. No lugar do substituto ter origem de outros “poderes”, a constituição estabelecia que eles saíam dos quadros do próprio Executivo (art. 11).

Esse concerto acendeu algumas críticas no processo constituinte. O deputado Alencastro Carneiro de Fontoura apresentou declaração nesse sentido:

Penso também que o substituto do vice-presidente do Estado não devia ser um dos secretários do presidente ou vice-presidente, quando no poder. Parece-me que devia ser o presidente do Tribunal Superior, o intendente municipal ou o desta casa (RUSSOMANO, 1976, p. 205).

Contudo, todas as propostas contra a fórmula prescrita por Castilhos foram rejeitadas e o texto ficou estabelecido como constava no projeto original.

No que concernia à relação com as oposições, a constituição garantia ao Presidente a capacidade de produzir uma legislação que dificultava seu acesso ao poder. Como resultado, na Assembleia dos Representantes, predominava o monolitismo eleitoral do PRR, pois a quase totalidade dos parlamentares eram desse partido, em razão da manipulação dos

---

entanto, outra vez fecha o círculo daqueles que reconhecemos como titulares dos direitos fundamentais, o que dará visibilidade a novos excluídos que, a seu turno, levantarão a sua pretensão à igualdade”.

<sup>47</sup> Art. 10 - Dentro dos seis primeiros meses do período presidencial, o Presidente escolherá livremente um vice-presidente, que será o seu imediato substituto no caso de impedimento temporário, no de renúncia ou morte, perda do cargo e incapacidade física.

<sup>48</sup> Art. 11 - No impedimento ou falta do vice-presidente serão sucessivamente chamados a exercer a Presidência os Secretários de Estado na seguinte ordem: o dos Negócios do Interior e Exterior, o dos Negócios da Fazenda e o das Obras Públicas.

<sup>49</sup> Art. 12 - Nenhum cidadão poderá ser escolhido para Presidente, si, além, de reunir as condições gerais de elegibilidade estatuídas na Constituição Federal, não for rio-grandense nato, não residir no Estado e não tiver mais de trinta anos de idade.

Parágrafo único - Exigim-se os mesmos requisitos quanto ao Vice-Presidente.



resultados das eleições pelos castilhistas (RODRÍGUEZ, 2000, p. 60). Junte-se a isso o uso ostensivo das forças de segurança do Estado para impedir a organização da oposição (RODRÍGUEZ, 2000, p. 76) e criava-se o ambiente propício não à ordem preconizada por Castilhos, mas à deflagração de graves conflitos políticos sofridos pelo estado do Rio Grande do sul. Do período iniciado com o início da República, em novembro de 1889, ao fim do governo de Castilhos, em janeiro de 1898, o governo do estado teve dezoito governadores. Destaca-se, nesse período, a deposição de Castilhos da Presidência do estado em 02 de novembro de 1891, que ficou sob o comando do que ele denominou de “governicho” até o seu retorno em 25 de janeiro de 1893<sup>50</sup>. Como ápice desse processo de exclusão das oposições, entre 1893-1895, explode a Revolução Federalista, que deixou um saldo de dez a doze mil mortos numa população, à época, de um milhão de habitantes. Após a morte de Castilhos, sob o governo de Borges de Medeiros, seu herdeiro político, os frutos desse fechamento desembocaram na Revolução de 1923.

O artigo 12 da constituição estabeleceu, também, outra forma de fechamento externo constitucional: o nativismo. De acordo com o artigo, somente rio-grandenses natos poderiam assumir os cargos de Presidente e Vice-Presidente. Novamente, algumas reações se deram entre os parlamentares ante a uma inovação que, se afirmava, não constava em nenhuma outra constituição estadual<sup>51</sup>. Houve reações, também, da comunidade de imigrantes como no caso da representação do cidadão Ernesto Reinhold Ludwig, dirigida ao congresso constituinte. (RUSSOMANO, 1976, p. 206).

## 2.13 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O castilhismo teve como um de seus fundamentos o culto à personalidade de seu fundador. Contudo, dá um passo à frente, ao estabelecer, com o uso do meio jurídico e da forma constitucional, os fundamentos do autoritarismo político. Por meio da constituição do Rio Grande de 1891, direito e política são articulados num texto em que se pode encontrar as matrizes de uma concepção jurídica que fundamenta o autoritarismo: hipertrofia do executivo, retirada ou limitação da função legislativa dos parlamentos, diminuição ou mesmo negação da representação política, fechamento institucional às oposições ou aceitação de oposicionismo

---

<sup>50</sup> Sobre as disputas que levaram à queda de Castilhos, implantação do “Governicho” e seu retorno ao poder cf. Rodríguez (2000, p. 63-76).

<sup>51</sup> Nesse sentido a manifestação do deputado Vasco Bandeira: “Por que essa exclusão? Para que tornar dependente o primeiro cargo do Estado de um acaso de nascimento? Este princípio não é consagrado em nenhuma outra Constituição e me parece que o artigo não conseguirá o fim que teve em vista”. (RUSSOMANO, 1976, p. 206).

limitado, articulação de um discurso moralizante e moralizador como forma de legitimação das lideranças e estabelecimento de processo legislativo viciado como forma de oferecer racionalidade à produção de leis.

Todos esses arranjos se encontram nos artigos que compõem a constituição gaúcha. O artigo 6º é a base desse sistema jurídico que buscou adaptar, e mesmo transformar, a linguagem constitucional de seu tempo, já que rechaçava a teoria da divisão de poderes de matriz liberal para uma perspectiva de poder político concentrado. Por meio de mudanças na linguagem constitucional, construída *ante facto*, buscou-se estabelecer e justificar as mudanças políticas que se dariam sob a presidência de Júlio de Castilhos e de seus sucessores. Agiu-se de forma estratégica; primeiro, construindo-se uma nova gramática constitucional pautada na ideia de unidade. A estratégia adotada foi a de mudar as instituições para se alterar uma prática, não o contrário. Aqui, a linguagem vinha antes da ação, já que estabelecia um novo vocabulário político, constituído com a ressignificação de conceitos já conhecidos. Verifica-se a estratégia de proceder deslocamentos conceituais por meio de ações como “torcer significados”, “alterar vocabulários”, “fazer associações incomuns e se utilizar de artimanhas argumentativas”, tudo para tentar estabelecer uma linguagem própria (JASMIN; FERES JÚNIOR, 2006, p. 21).

O resultado mais claro do projeto castilhista foi a juridificação de um discurso político. Castilhos, apropriando-se de forma muito particular da doutrina de Comte, adaptou-a para seus objetivos, estabelecendo sua positividade jurídica. Nesse sentido, procede a articulação de dois conceitos de positivismo, o de matriz comtiana e o jurídico. Desse último, se utiliza de um processo racional de produção das leis como meio para garantir uma legitimidade que se ampara no processo legislativo. Do primeiro, apoia-se numa legitimidade estruturada na representação simbólica do dirigente apresentado como personificação da virtude pública. Por fim, Castilhos construiu o fundamento do constitucionalismo autoritário por meio da junção do formalismo jurídico-normativo articulado a um discurso moralizador.

### 3 OLIVEIRA VIANNA E CONSTRUÇÃO “CIENTÍFICA” DO CONSTITUCIONALISMO AUTORITÁRIO

Este capítulo visa articular a relação entre pensamento social e direito para a produção do pensamento jurídico autoritário. Argumento que a obra de Oliveira Vianna ofereceu alguns dos fundamentos do que nesta tese se denomina constitucionalismo autoritário. Este se fundamenta no uso da linguagem constitucional para afirmar direitos e prerrogativas do Estado com a consequente restrição dos direitos e garantias individuais em nome da ideia de unidade da nação. Utilizando-se de argumentos científicos para fundamentar suas ideias, Vianna ofereceu as justificativas intelectuais para construções jurídicas que seriam utilizadas nas experiências autoritárias brasileiras a partir dos anos 1930 e que ainda ressoariam em 1964. Nesse sentido, busco demonstrar que Vianna pretendia ser um “pedagogo” das elites e que seu intento teve considerável sucesso. A seguir, demonstro como se estruturou o percurso teórico de Vianna para a construção de uma nova teoria democrática: a democracia autoritária. Esse percurso parte da afirmação de uma “tradição” em que se revelaria nossa psicologia autoritária. A partir daí, estabelece-se a imagem depreciada do povo (demofobia) como elemento constitutivo de um modelo democrático, com o objetivo de defender que o governo deveria ser uma função das elites para elites (elitismo). Por fim, analiso de que modo Vianna estabelece o modelo corporativo como alternativo à representação popular para a produção de leis. A última parte do capítulo apresenta como esses argumentos foram transformados em princípios jurídicos justificadores do modelo de democracia proposto por Vianna.

#### 3.1 INTRODUÇÃO

Francisco José de Oliveira Vianna (1883-1951) é um daqueles autores “perigosos”, os quais, por meio de uma escrita envolvente, têm a capacidade de seduzir seus leitores e atraí-los para suas ideias. De fato, não são poucos aqueles que se deixaram e ainda se deixam influenciar por elas até hoje. Para poucos intelectuais coube tão bem a descrição que Carlos Guilherme Mota faz de toda uma geração da qual Vianna fez parte: “o eruditismo e o bem escrever constituem o revestimento do ensaísmo social característico dos filhos das oligarquias regionais” (1977, p. 59). Vianna era um legítimo filho dessas oligarquias a que ele

devotou as suas mais severas críticas. Tratava-se do último dos saquaremas (GOMES, 1993, 57)<sup>52</sup>.

Sua escrita é marcada por um estilo irônico, reforçado por uma grande habilidade no uso de adjetivos e neologismos, que resulta num texto combativo que envolve e prende o leitor. Por esta razão, há constantemente o risco de se “encantar” pela sua prosa e deixar-se convencer por seus argumentos. Em grande medida, foi o que aconteceu a partir da década de 1920 quando Vianna, nas palavras de Capistrano de Abreu, “grassava” (CARVALHO, 2005, p. 202). Esse “encantamento”, sem grandes resistências, permaneceu com vigor durante os anos 1930, encontrando seu declínio a partir dos anos 1940, especialmente após o fim do Estado Novo quando Vianna foi criticado por ter auxiliado não só na construção ideológica do regime, mas por sua participação ativa no mesmo. De fato, Vianna foi um dos intelectuais que mais contribuiu para as perspectivas autoritárias anteriores à instalação do Estado Novo, muitas das quais sobreviveram e, como aponta Bresciani (2005, p. 21), ainda “lançam pontes sobre o tempo que intermedeia os conturbados momentos pós-Segunda Guerra Mundial e os dias de hoje, tempo também marcado, de forma indelével, pelo golpe de 1964 e os vinte longos anos de ditadura militar”. O certo é que durante as décadas de 1920 e 1930, Vianna exercia expressiva influência intelectual. Como essa influência chegou ao campo do direito é o objetivo desse capítulo.

Vianna faz parte da geração de intelectuais preocupados em explicar o caráter nacional, buscando estabelecer nossas identidades e explicar o que seria a “sociedade brasileira”<sup>53</sup>. Para Carlos Guilherme Mota, “Esta ‘geração’ - por assim dizer -, caracterizada não só pelo peso de sua erudição, mas, sobretudo, pelo estilo de manipulação das

---

<sup>52</sup> Oliveira Vianna nasceu em Saquarema, região que desde o Império era um celeiro do conservadorismo escravista. Por “Saquaremas”, se passou a denominar especificamente os conservadores fluminenses a partir da chamada “trindade Saquarema”, formada por Rodrigues Torres, futuro Visconde de Itaboraí, Paulino José Soares de Souza, futuro Visconde do Uruguai e Eusébio de Queiróz. Eram assim identificados por que agiam de forma organizada e conforme assinala Mattos (1987, p. 108), “constituiria o núcleo do grupo que deu forma e expressão à força que, entre os últimos anos do Período Regencial e ao renascer liberal dos anos [mil oitocentos e] sessenta, não só alterou os rumos da ‘Ação’ mas sobretudo imprimiu o tom e definiu o conteúdo do Estado imperial”.

<sup>53</sup> De acordo com Mota (1977), definições como “cultura brasileira”, “consciência nacional” – e, acrescentaríamos, “sociedade brasileira” – articuladas por uma geração de explicadores de nossa experiência histórica, seriam expressões de uma “ideologia da cultura brasileira”. Para ele, haveria uma “cristalização” dessa ideologia, no sentido do estabelecimento de “continuidades” na forma de um lineamento geral de certos diagnósticos difundidos a partir dos “intérpretes” da história brasileira. Sua obra de 1977 buscava descortinar as raízes ideológicas que estariam por trás dessas várias definições construídas a partir de formulações amplas e genéricas. Para isso, Mota trabalha com o conceito de ideologia de matriz marxista – dominante nas Ciências Sociais brasileiras até os anos 1980. Ideologia, nessa concepção, era entendida como um sistema de crenças característico de uma determinada classe ou grupo social. As ideias não deveriam ser tomadas pelo seu significado manifesto, mas analisadas tendo como referência determinadas forças sociais que estariam por trás delas. Tomado em seu sentido político, ideologia se refere a um conjunto de ideias que ajudam a legitimar e garantir a dominação de um grupo social. A respeito do mapeamento das várias compreensões do conceito de ideologia no período cf. Codato (2016, p. 313).

informações, oferece ao investigador um material rico e complexo, se se tentar decifrá-lo pelo flanco ideológico” (MOTA, 1977, p. 54). Trata-se de intelectuais que, ao se utilizarem de argumentos científicos de seu tempo, a exemplo de instrumentais da antropologia, sociologia, psicologia<sup>54</sup> e história, deixam transparecer os valores de seu meio social e que “carrega[m] consigo um certo sentido de mando, as marcas da distinção e do prestígio, uma visão senhorial do mundo” (MOTA, 1977, p. 54). No caso específico de Vianna, sua linhagem historiográfica e formação foi marcada pela criação do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB)<sup>55</sup>. Dela fizeram parte autores como Francisco Adolfo de Varnhagen, Euclides da Cunha e Capistrano de Abreu, que produziram uma “historiografia de uma elite oligárquica, empenhada na valorização dos feitos dos heróis da raça branca [...]” (MOTA, 1977, p. 28) e que, a partir de 1933, será contestada por um conjunto de autores que apresentariam novos parâmetros para o conhecimento do país e de seu passado<sup>56</sup>. Outro ponto fundamental que Vianna compartilha com outros intelectuais de sua geração é que os problemas econômicos, políticos e sociais do Brasil somente seriam equacionados se fossem conhecidos e identificados nossos males de origem. Estes estariam presentes desde os primórdios de nossa colonização e precisavam ser purgados por uma ação política consciente (BRESCIANI, 2005, p. 26). Nesse sentido, a construção histórica de nossa formação, imperfeitamente constituída, é utilizada como fundamento para mudanças de todas as ordens. Nesse projeto de renovação da identidade nacional, o direito tem papel fundamental.

De tempos em tempos resgatado, ou pelo menos visitado aos “infernos” que fora mandado em razão de seu apoio à ditadura de 1937 (CARVALHO, 2005, p. 203), a obra de Vianna lança luzes não somente para o chamado pensamento social brasileiro, mas também para o pensamento jurídico nacional. Seu conceito de idealismo utópico e de idealismo orgânico<sup>57</sup>, articulado das mais diferentes formas, ainda é uma referência quando se discute

---

<sup>54</sup> Mota (1977, p. 59n) destaca que esse apego à abordagem psicológica, tão evidente em Vianna, seria muito utilizado em autores como Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Hollanda, Paulo Prado e, em menor medida em Cassiano Ricardo. Lembra, ainda, com base em Alfredo Bosi, da “constância com que o ensaísmo social se tem dedicado à abordagem psicológica do nosso povo” e que se trata de um diagnóstico mais *modernista* que *moderno*, mas que ainda é bastante utilizado até os tempos em que escrevia, na década de 1970.

<sup>55</sup> Vianna era sócio do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) desde 1924. A instituição foi criada em 1838, no Rio de Janeiro, para elaborar uma história do Brasil que destacasse a gênese da nação e que inserisse o Brasil numa tradição de civilização de progresso (VENANCIO, 2015, p. 82; GUIMARÃES, 1988). De acordo com Schwarcz (1993, p. 112), a produção do IHGB associava à visão evolucionista dos naturalistas um discurso religioso católico. Vianna estava inserido no projeto do IHGB de produzir uma história sobre a formação da nação baseada na etnografia, tema que marcou sua produção ao longo dos anos 1920. (VENANCIO, 2015, p.84).

<sup>56</sup> Nesse período surgem as obras Gilberto Freyre, *Casa Grande & Senzala* (1933), Caio Prado Júnior, *Evolução Política do Brasil* (1933), Sérgio Buarque de Hollanda, *Raízes do Brasil* (1936) e Roberto Simonsen, *História Econômica do Brasil* (1937).

<sup>57</sup> Trata-se de uma dicotomia que perpassa todo o pensamento constitucional de Vianna. De acordo com as palavras do autor, “idealismo utópico é, pois, para nós, todo e qualquer sistema doutrinário, todo e qualquer

nossa realidade constitucional<sup>58</sup>. A partir de sua visão autoritária sobre a organização do Estado, é possível visualizar o estabelecimento de uma técnica para a produção do direito, especialmente para o direito constitucional, que terá grande influência ao longo dos anos. Por meio dessa técnica, é possível se perscrutar a própria concepção de direito que o autor possuía, destacando a sua visão sobre o modo como deveriam ser elaboradas as normas jurídicas, sua fonte de legitimação e sua finalidade para a edificação do projeto de um novo Estado nacional.

Este capítulo prioriza as obras em que Vianna mais se deteve sobre os problemas jurídicos de seu tempo, elaboradas a partir de sua experiência como Consultor do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1932-1940). Nesse período, Vianna interrompeu suas pesquisas de caráter mais histórico e sociológico, que vinham da fase de elaboração de *Populações Meridionais do Brasil*, para se dedicar à análise “dos aspectos jurídicos dos problemas sociais” (VENÂNCIO FILHO, 1983, p. 19)<sup>59</sup>.

O próprio Vianna indica os livros em que mais se deteve sobre as questões jurídicas. No prefácio de *Problemas de organização e problemas de direção*, finalizado em 1950, mas editado em 1952, um ano após sua morte, assinala que, na referida obra, busca relacionar seus trabalhos anteriores sobre os problemas da formação de nosso povo com as questões e “problemas”<sup>60</sup> do direito social e de direito corporativo. Diz ele:

---

conjunto de aspirações políticas em íntimo desacordo com as condições reais e orgânicas da sociedade que pretende reger e dirigir” (VIANNA, 1939, p. 10). Já os idealismos orgânicos, por sua vez, “nascem da própria evolução orgânica da sociedade e não são outra coisa senão visões antecipadas de uma evolução futura” (VIANNA, 1939, p.11). O idealismo orgânico é fundado na experiência e não na pura abstração e se “orienta pela observação do povo e do meio” (VIANNA, 1939, p. 12-13).

<sup>58</sup> Nesse sentido, as explicações de nossa permanente “crise constituinte” encontrada, por exemplo, na obra de Paulo Bonavides. Essa crise seria consequência da “contraposição entre a constituição e a realidade social” que estabelece um modelo constitucional que desconsidera o poder do povo como poder constituinte de fato (BERCOVICI, 2013, p. 314-315). Contudo, deve-se demarcar as diferenças entre Vianna e Bonavides quanto a esse ponto. O diagnóstico de Bonavides aponta para uma crítica da exclusão do povo como elemento constitutivo do poder constituinte. Nossa experiência seria a de uma *soberania bloqueada* (BERCOVICI, 2013, p.316). Vianna parte do mesmo pressuposto de que nossa história constitucional seria marcada pelo descompasso entre uma constituição formal, produto do “puro idealismo de nossas elites” e “tradições” reais de nosso povo. No entanto, sua solução para nossa crise constituinte não parte do povo, mas da formação de elites capazes de direcionarem os rumos da nação.

<sup>59</sup> Além do Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, nesses anos Vianna participou de importantes comissões do governo, com destaque para comissão encarregada do anteprojeto da Constituição em 1933, a chamada comissão Itamaraty e também na Comissão Revisora de Leis da União, em 1939. Sobre a Comissão Itamaraty cf. Cabral (2010, p. 112-144).

<sup>60</sup> “Problemas” é uma palavra recorrente em vários títulos da obra de Oliveira Vianna. Em sua utilização, Vianna busca estabelecer-se na posição privilegiada de alguém capacitado na identificação dos “problemas” nacionais, para, a partir daí, apresentar soluções a eles.

Daí o traço comum, a afinidade ideológica que este livro apresenta com outros livros meus, especialmente com *Problemas de Direito Corporativo*<sup>61</sup>, *Problemas de Direito Sindical*<sup>62</sup>, *Idealismo da Constituição*<sup>63</sup>, *Problemas de Política Objetiva*<sup>64</sup> e *Instituições Políticas Brasileiras*<sup>65</sup>. São livros atravessados, todos eles, por um *leitmotiv* dominante: - a ideia da unidade e da centralização como meio de organização da Nação (VIANNA, 1974, p. 7; itálicos do autor).

Com exceção de *Idealismo da Constituição*, cuja primeira edição é de 1924, e de *Problemas de Política Objetiva*, primeira edição de 1930, as demais obras citadas foram escritas durante a década de 1930. No entanto, esses dois livros sofreram acréscimos a partir de suas novas edições para se adequarem às temáticas daquele período de intensas mudanças. A 3ª edição de *Idealismo da Constituição* (1939) é uma versão bastante aumentada da primeira, podendo ser considerado “uma completa reescritura do livro” (SANTOS, 2010, p. 275). E em *Problemas de Política Objetiva*, no prefácio à segunda edição de 1947, Vianna afirma que fez poucas alterações no texto primitivo, “salvo as que decorreram de uma melhor feitura – ou mais justa como expressão do pensamento, ou mais artística como expressão literária” (VIANNA, 1974, p. 25). O livro, contudo, apresenta um substancial aumento de referências bibliográficas de obras escritas após 1930. Portanto, são obras inseridas no debate que o autor pretendia estabelecer sobre os “problemas” políticos dos anos 1930.

São, portanto, essas obras que refletem sua prática como consultor jurídico nossa principal fonte para o estudo da concepção de direito em Oliveira Vianna. A justificativa para esse recorte se deu em razão do lugar histórico ocupado por Vianna. Naquele momento, Vianna não era somente um “homem de ciências”. Suas reflexões, no momento que nos é chave, partiam da prática de alguém que estava concretamente construindo parte significativa do arcabouço jurídico da ditadura varguista.

Não se pretende discutir sua influência sobre a criação da legislação trabalhista dos anos 1930 e 1940 ou se deter especificamente sobre seu projeto corporativista. O

---

<sup>61</sup> 1ª edição, 1938. *Problemas de Direito Corporativo* é formado por sete ensaios publicados no *Jornal do Commercio* em 1935 como respostas às críticas ao parecer do deputado Waldemar Ferreira que atacava como de inspiração fascista o projeto encabeçado por Vianna de organização da Justiça do Trabalho. Esse livro, juntamente com *Problemas de Direito Sindical* (1943), equivale, nas palavras de Castro Faria (2002, p.83), “uma prestação de contas da sua atuação como especialista a serviço de um grande projeto político”.

<sup>62</sup> 1ª edição, 1943.

<sup>63</sup> 1ª edição, 1924; 2ª edição, 1927; 3ª edição, 1939. *O Idealismo da Constituição* foi editado pela primeira vez na forma de livro em 1927 pela editora Terra do Sol. Tratava-se da edição em separata de um capítulo que Vianna escrevera para livro organizado por Vicente Licínio Cardoso em 1924, intitulado *À margem da história da República*. A segunda edição, já bastante ampliada – 355 páginas contra 158 da primeira –, se faz para a coleção Brasileira, em 1939. É nesta obra que Vianna busca se apresentar como visionário, ao estabelecer em obra nascida nos anos 1920, as antecipações do que iria se realizar nos anos 1930. É obra de análise de um fim de uma década, mas marcada pelas críticas às ideias e instituições liberais da Primeira República (VENANCIO, 2015 p. 241).

<sup>64</sup> 1ª edição, 1930; 2ª edição, 1947.

<sup>65</sup> 1ª edição, 1949.

corporativismo é tratado aqui como ponte para se entender o projeto institucional de Vianna para o Estado brasileiro. A partir dele, podem ser observadas inovações na doutrina constitucional que irão fornecer alguns dos fundamentos para as constituições autoritárias brasileiras a partir de 1937, especialmente quanto a um processo de administrativização do direito constitucional (SANTOS, 2010, p. 292). Estruturado a partir da centralização política, Vianna concebia o Estado tal qual uma corporação administrativa (autarquia) e com forma de representação estabelecida por meio de classes econômicas organizadas (VIANNA, 1983, p.55-56). Há, portanto, um antes e um depois constitucional, tendo como referência a introdução das ideias corporativas na obra de Vianna e que representam dois percursos em sua trajetória intelectual. O primeiro é o que vai do *utópico ao orgânico*, expresso nas obras produzidas durante a década de 1920, com destaque para *Populações Meridionais do Brasil* (1920), centrado na ideia da construção de um Estado centralizado e disciplinado, em que Vianna ainda não tinha participação ativa na formulação de projetos dentro do Estado; o segundo representa o caminho que vai do *orgânico ao corporativo*, período em que Vianna concentra os papéis de intelectual e burocrata do regime estado-novista e que marca sua produção posterior. É dessa segunda fase que se analisará a concepção de direito em Vianna.

### 3.2 DO UTÓPICO PAR O ORGÂNICO: O PROJETO DE SER O FAROL DAS ELITES

Em carta endereçada a Oliveira Vianna, Monteiro Lobato, seu primeiro editor<sup>66</sup>, enaltecia seu amigo como um intelectual brilhante, cujas ideias, essenciais para o progresso do país, não poderiam ficar restritas à esfera intelectual. Elas deveriam ser concretizadas e fazer “a passagem do utópico para o orgânico”. Para Monteiro Lobato, o espaço onde essa passagem deveria ser feita era o de São Paulo, que, por sua mentalidade moderna, compreenderia as propostas do promissor Saquarema. Modernidade e Conservadorismo fundiam-se na figura de Vianna, e não haveria lugar mais apropriado para essa junção do que a capital paulista:

Deu-me grande alegria saber de tua melhora. [...] Virás para cá como um messias, um homem que traz a luz nova. [...] Como te querem, como te compreendem aqui! E

---

<sup>66</sup> Lobato foi o editor do primeiro livro publicado por Vianna: *Populações Meridionais do Brasil (História - organização - psicologia. Primeiro volume. Populações rurais do centro-sul: paulistas - fluminenses - mineiros)*, lançado no ano de 1920 pela *Revista do Brasil*. Ante a boa acolhida da primeira edição, especialmente da crítica especializada, o livro recebeu nova tiragem em 1922 pela Monteiro Lobato & Cia. Antes dessa segunda edição de *Populações Meridionais*, Lobato havia publicado, em 1921, outro livro de Vianna, *Pequenos estudos de psicologia social. Populações Meridionais do Brasil* foi o livro mais editado de Vianna. Possui onze edições, por nove editoras diferentes (VÊNANCIO, 2015, p. 224-228).



como isso depõe a favor da mentalidade de São Paulo, um dos [...]lugares do Brasil onde creio possível a passagem do utópico para o orgânico. [...] é aqui que terá o que merece (LOBATO [1920-2] apud VENANCIO, 2015, p. 217-218, grifo do original)<sup>67</sup>.

O esforço de Vianna para disseminar suas ideias inicia-se ainda nos anos 1910, por meio de contribuições em jornais e revistas da época. É desse período a sua colaboração para a *Revista do Brasil*<sup>68</sup>. Publicada a partir de janeiro de 1916, a revista foi idealizada pelo grupo de *O Estado de São Paulo*, formado por Júlio de Mesquita, Plínio Barreto, Pinheiro Junior e Alfredo Pujol. Influenciados pela efervescência nacionalista do período da Primeira Guerra Mundial, seus idealizadores tinham como projeto conhecer melhor o país, arrolar suas necessidades e sanear os chamados males da nação, os quais, em sua crítica da política brasileira, eram o resultado de uma oligarquia que fraudava as eleições e limitava a expressão da vontade popular. O periódico seria destinado, portanto, a promover o conhecimento da “realidade nacional”. O primeiro texto de Vianna publicado na revista data de maio de 1917. O artigo viria a fazer parte do livro *Populações Meridionais do Brasil*. Vianna se juntava a um projeto que tinha o objetivo nacionalista de construir uma “consciência nacional” organicamente estruturada (VENANCIO, 2015, p. 198-199).

Mas é a partir dos anos 1920 que Vianna inicia uma verdadeira “cruzada em favor do que pensava ser a adequação das ideias políticas e instituições à ‘realidade brasileira’” (BRESCHIANI, 2005, p. 320). Inicia com *Populações Meridionais do Brasil* e, no ano de 1922, publica o *Idealismo da Constituição*. Em defesa de suas teses, Vianna se utilizou de diversos meios de comunicação, não se restringindo ao meio intelectual – por meio de suas aulas, publicação de livros e artigos em periódicos especializados –, mas também escreveu para alguns dos principais jornais e revistas de sua época e chegou a utilizar o rádio para expor seu pensamento (BRESCHIANI, 2005, p. 320). Em análise de sua correspondência entre os anos de 1920-1930, Venancio mostra como sua rede de relações intelectuais era composta de intelectuais de diferentes tendências: pensamento católico, modernismo, dos militares, conservadores e liberais (VENANCIO, 2015, p.100-101).

O projeto de Vianna, anunciado desde 1918 na Introdução de *Populações Meridionais do Brasil*, era o de trabalhar para a nacionalização do pensamento das elites, de modo a compatibilizar instituições e leis com a “realidade nacional”. Seu intuito era o de promover a “reeducação” dos “responsáveis pela direção do País” a partir de seu ponto de

<sup>67</sup>De acordo com Venancio (2015, p. 217), as cartas não são datadas, mas teriam sido produzidas entre os primeiros anos de 1920, entre 1920 e 1922, em razão das referências sobre a preparação da primeira edição de *Populações Meridionais do Brasil* pela editora de Lobato.

<sup>68</sup>Sobre a *Revista do Brasil*, cf. Luca (1999).

vista (VIANNA, 2005, p. 59). Monteiro Lobato reconhecia esse objetivo e em correspondência no início dos anos 1920 afirmava: “os futuros presidentes [do Brasil] têm que se orientar por ti” (LOBATO [1920-1922] *apud* VENANCIO, 2015, p. 220). De fato, Vianna seria lido pelas mais importantes lideranças políticas do país. Um de seus mais interessados leitores foi justamente aquele que lhe possibilitou concretizar alguns de seus projetos intelectuais: Getúlio Vargas. Oliveira Vianna seria “uma espécie de novo guru” para Vargas durante a segunda metade dos anos 1920 (LIRA NETO, 2012, p. 237). Nesses anos, costumava citar trechos de *Populações Meridionais* em seus discursos como deputado federal na Câmara<sup>69</sup>.

Vianna empregou algumas estratégias para difundir seu pensamento. Durante o período compreendido entre os anos de 1920 até o ano de sua morte, em 1951, enviou de forma constante livros de presente para determinadas personalidades como meio de promoção de suas ideias. Essa prática foi mais intensa durante os anos 30 e manteve-se no decorrer dos anos 1940. Era uma forma de autopropaganda, mas também indica o reconhecimento do receptor como alguém apto a fazer uma leitura legítima do texto (VENANCIO, 2015, p. 267)<sup>70</sup>.

Entre os receptores mais prestigiados por Vianna estavam diversos juristas. Ao analisar a correspondência recebida por Vianna de pessoas que receberam seus livros, Venancio (2015, p. 267-268) encontrou um total de 57 pessoas que enviaram cartas de agradecimento. O resultado da análise verificou que todos eram homens, nascidos entre 1860 e 1927, e, em sua maioria, com nível superior de educação. Quanto à formação profissional, 24 eram formados em direito, cinco eram militares, dois eram médicos e três eram sociólogos de formação<sup>71</sup>. Portanto, 60% dos receptores de livros de Vianna eram pessoas como formação jurídica. Esse número também justifica em razão do papel central que as faculdades de direito possuíam como formadoras da elite intelectual, e, por conseguinte, da base da burocracia do país até meados da Primeira República. Elas estabeleceram-se como a principal

---

<sup>69</sup> Contudo, como assinala Neto (2012, p. 237-8), Getúlio, ao defender as prerrogativas do Rio Grande do Sul contra possíveis intervenções federais, fazia uma leitura seletiva da obra de Vianna, contrariando o próprio sentido do livro, sustentando a tese de que era necessário manter a descentralização política do país (NETO, 2012, 237)<sup>69</sup>. Poucos anos mais tarde, o mesmo Vianna será utilizado por Vargas, mas agora se apoiando na exigência de uma centralização política, propagada em *Populações Meridionais*, para justificar a concentração de poderes no Executivo com a implantação do Estado Novo, momento em que “quando Oliveira Vianna será alçado ao posto de principal ideólogo do futuro regime” (LIRA NETO, 2012, p. 238).

<sup>70</sup> Sobre a relação de pessoas para quem Vianna enviou e também recebeu livros cf. Venancio (2015), especialmente o capítulo em que a autora analisa sua biblioteca: “A biblioteca: máscara e espelho” (Quadro 6, p. 169-176).

<sup>71</sup> Os sociólogos de formação eram todos estrangeiros, pois nessa época os cursos de Ciências Sociais ainda estavam se organizando no país.

instância para a formação e difusão da produção do pensamento das elites, além de atuarem como intermediárias na importação e difusão do que se produzia intelectualmente na Europa (MICELI, 1979, p. 35). Até que ponto as ideias de Vianna foram absorvidas por esses juristas é algo que exige uma pesquisa específica, mas, por certo, não eram desconhecidas. Ademais, dada a importância que seu autor adquiriu a partir dos anos 1920 e 1930, não seria surpreendente que elas fossem utilizadas até como forma de demonstração de atualização intelectual.

Venancio (2015, p.269) aponta que o livro que Vianna mais doou exemplares foi *Problemas de política objetiva*, publicado em 1930 pela Companhia Editora Nacional, obra apontada por seus comentadores como a que tem o caráter claro de “projeto político, de indicador de rumos e soluções para o país” (VENANCIO, 2015, p. 269). Trata-se de um verdadeiro programa político, concebido por um discurso científico. Nessa obra, Vianna se apresenta como conhecedor da realidade nacional, a qual analisa por meio de um retorno às ideias de Alberto Torres, consideradas pelo autor como reveladoras das características da nacionalidade brasileira<sup>72</sup>. Nas outras três partes do livro, Vianna trata dos pontos objetivos de seu projeto político: questiona o conceito de liberdade, a organização dos partidos e analisa o papel de conselhos técnicos em governos modernos.

Na época da primeira edição em 1930, Vianna era professor da Faculdade de Direito do Estado do Rio de Janeiro, em Niterói. Sua vida até então era marcada por suas atividades intelectuais, participação no IHGB, preparação de aulas, palestras e elaboração de livros. Até aquele momento, havia publicado 7 livros, dois deles pela Companhia Nacional. Por essa razão, na primeira edição do livro em 1930, Vianna enviou exemplares do livro para um público formado em sua maioria por intelectuais: (Conde) Afonso Celso, Tobias Monteiro, Alberto de Oliveira, Walter Pompeu, Alfredo Augusto Varela e Afonso Taunay. Na segunda edição do livro, em 1947, em reedição na coleção Brasileira, encontram-se personagens majoritariamente do campo político. Receberam o livro figuras como Getúlio Vargas, J. Plínio Salgado Filho, Juarez Távora, Eurico Gaspar Dutra e o Cel. Lima Figueiredo. Venancio (2015, p. 271-272) chama a atenção para o fato de que a maioria dos receptores desse período serem militares. Naquele contexto de Guerra Fria, poderia estar Vianna querendo alertá-los para as particularidades da realidade nacional. O que se observa, portanto, é que o livro foi entregue para homens eminentemente de ação, capazes de tomarem posições frente aos problemas

---

<sup>72</sup> Oliveira Vianna não deixava de ressaltar a influência de Alberto Torres em sua obra. Para Venâncio Filho, em sua introdução ao livro *Problemas de Política Objetiva* (1974, p. 11), “pode-se dizer que a verdadeira explicação parece estar com Barbosa Lima Sobrinho, ao falar da presença e não da influência de Alberto Torres sobre Oliveira Vianna”.

nacionais.

Esse processo de difusão continuaria, agora não mais com a participação direta do autor, com momentos de menor intensidade durante os anos 1950 e 1960<sup>73</sup> e ganharia novo fôlego a partir de 1964. As ideias de Vianna e também de sua geração ainda verberavam e encontravam terreno fértil para se disseminarem. O meio jurídico repetiria na forma de argumentos racionais as premissas das ideias de Vianna construídas durante as décadas de 1920 a 1940. Exemplificativa dessa retomada de seus argumentos pode ser encontrada nas declarações de um dos juristas mais atuantes da ditadura militar, Carlos Medeiros Silva, que, em outubro de 1977 repetia os mesmos argumentos antiliberais de Vianna a respeito da dicotomia que estabelecera na história constitucional brasileira entre uma perspectiva forjada pelo idealismo utópico e outra assentada pelo idealismo orgânico. Ao responder sobre qual seria o significado da constituição de 1967, Medeiros afirmava:

A constituição de 1967 marca um estágio importante da evolução do Direito Constitucional brasileiro. O liberalismo utópico do século passado, que se refletiu nas constituições de 1891, 1934 e 1946, deixou de existir. Estruturou-se, com ela, um regime orgânico dotando o governo de meios adequados para promover o desenvolvimento do país sem ferir, entretanto as liberdades fundamentais (VEJA, 1977, p. 26).

Na fala de Medeiros, encontram-se alguns dos fundamentos do constitucionalismo autoritário que a obra de Vianna contribuiu para estabelecer. Nessa perspectiva, as constituições deveriam ser reflexo da realidade social, construída a partir das lentes de determinados intérpretes do Brasil. Por meio da identificação e reconhecimento de nossos “problemas”, buscavam oferecer para o Estado as condições de realização de reformas com vistas à constituição da nação. Inserida nesse projeto, o papel da constituição seria o de prover ao Estado as ferramentas jurídicas que legitimassem a concentração de poderes ao invés de estabelecer sua limitação. Os direitos e garantias fundamentais nessa conformação, apesar de não serem formalmente absorvidos em nome dos interesses coletivos da nação, têm uma importância periférica.

---

<sup>73</sup> No início dos anos 1950, sua obra já era bastante criticada devido a sua associação à ditadura do Estado Novo. Quando morreu, em 1951, Vianna já ocupava uma posição de declínio intelectual. Significativo da perda de seu prestígio, nos anos 1960 não houve nenhum lançamento de material inédito reedição de sua obra. Junte-se a isto uma mudança da leitura das Ciências Sociais no Brasil a partir dos anos 1960, a qual, sob processo de institucionalização, considerava toda produção anterior ao surgimento das faculdades de Ciências Sociais como pré-científicas. Vianna seria alijado do mundo intelectual e acadêmico desde então, sendo retomado a partir dos anos 1970 (VÊNANCIO, 2015, p. 232).

### 3.3 O ESTUDO DO DIREITO PARA A FUNDAÇÃO DE UMA “TRADIÇÃO” DE LUGARES-COMUNS

No ano de 1949, mesmo após o fim da ditadura do Estado Novo e da Segunda Guerra Mundial, Vianna estava plenamente convicto de que o direito positivo, assim como o pensamento jurídico, passava por “uma grande revolução” ao absorver a cientificidade dos estudos sociológicos (VIANNA, 1999, p. 58). O direito teria abandonado as especulações filosóficas dos “estetas de Constituições” em favor de uma moderna “ciência do direito”. Deslocava-se do estudo do direito escrito para o do direito costumeiro para encontrar, como afirmava reiteradamente, “as matrizes do nosso direito público *costumeiro* ou *cultural*” como “produto autêntico das nossas vicissitudes históricas” e de nosso meio tropical (VIANNA, 1999, p. 61).

A questão é se de fato – e parece que Vianna estava certo em sua análise de 1949–, mesmo após o fim do Estado Novo, da Constituição de 1937 e com a promulgação da Constituição 1946, refletindo o liberalismo de seu tempo, se dera a vitória dos pressupostos e análises de Vianna, frutos de quatro décadas de trabalho intelectual e de colaboração no Ministério do Trabalho (BRESCIANI, 2005, p. 319). Em outras palavras, se efetivamente as ideias engendradas com ares de cientificidade desde a segunda metade do século XIX e que se estabeleceram como um *lugar-comum* para toda uma geração de pensadores até as primeiras décadas do século XX tinham, finalmente, se infiltrado no campo jurídico brasileiro. Esse *lugar-comum*, na acepção trabalhada por Bresciani (2005, p. 41)<sup>74</sup>, não está relacionado ao sentido de simples clichês ou banalidades; a acepção que se empresta ao termo é de serem lugares do “comum”, daquilo que se compartilha, no caso, de ideias, crenças, teorias e até mesmo preconceitos que permitem a troca de palavras, argumentos e opiniões sobre uma determinada comunidade política. De acordo com Bresciani esse *lugar-comum* segue um caminho construtivo:

Os autores fixam-na em imagens, deslocam-nas para justificativas racionais com o objetivo explícito de angariar adeptos para seus projetos políticos, remetendo-as com frequência novamente para o registro imagético, já trazendo nesse segundo momento uma imagem bem mais complexa (BRESCIANI, 2005, p. 328).

---

<sup>74</sup> A expressão foi retirada da obra de Myriam R. D’Allones. *Le dépérissement de la politique: généalogie d’un lieu commun* (1999).

No caso do pensamento social brasileiro, em especial em autores cânones como Oliveira Vianna ou mesmo em Sérgio Buarque de Holanda<sup>75</sup>, o *lugar-comum* se traduz numa análise do país em que se afirma a imagem de uma nação sem vida intelectual própria, incapaz de produzir alguma originalidade e que se constrói intelectualmente de forma mimética, mal adaptando às condições da terra os modelos em que se espelham.

Nesse sentido, um desses *lugares-comuns* seria a incompatibilidade de instituições liberais com a realidade do país baseada no “marginalismo” das elites políticas, incapazes de pensarem um projeto próprio à nossa realidade. Como resposta a este problema, surgem as propostas de superação de nossas debilidades, como, por exemplo, a apresentada por Buarque de Holanda, por meio do estabelecimento de um modelo “vertical”<sup>76</sup>, ou a de vertente autoritária de Oliveira Vianna, baseada na ideia de unidade ou centralização política (BRESCIANI, 2005, p. 328-329).

Esse *lugar-comum* se constituiu por meio das migrações de pressupostos com *status* de cientificidade, elaborados pelas ciências sociais e que foram formando uma massa discursiva repetida exaustivamente como verdade “objetiva”. O problema é que as pressuposições desse saber, suas “certezas”, foram construídas sem fundamentação suficiente, mas ganharam a forma de argumentos racionais<sup>77</sup>. No caso brasileiro, a construção desse

<sup>75</sup> Bresciani, apesar de se concentrar num estudo comparativo entre Vianna e Holanda, ressalta que esse ponto de vista, sintetizada na tese das “ideias fora do lugar”, pode ser encontrado na obra de vários intelectuais brasileiros e mesmo em brasilianistas como Thomas Skdimore (BRESCIANI, 2005, p.92; 142).

<sup>76</sup> De acordo com Bresciani, em *Raízes do Brasil* (5.ed, 1969), Buarque de Holanda apresenta um argumento “dúbio” para se superar o “marginalismo” de nossas elites. O demiurgo estabelece um paralelismo entre a “negação do liberalismo” – destacando que naquele momento encontrara um “corpo de doutrina no fascismo europeu” – e a “superação da doutrina democrática”. Essa superação somente seria possível entre nós se tivéssemos vencido a “antítese liberalismo-caudilhismo” e eliminado os “fundamentos personalistas” da sociedade. Sua aposta para a superação de nossa velha ordem arcaica passaria por meio de um “processo revolucionário”, “uma boa e honesta revolução, uma *revolução vertical* que trouxesse à tona elementos mais vigorosos, destruindo para sempre os velhos e incapazes” (HOLLANDA 1969, p. 135 *apud* BRESCIANI, 2005, p. 328, *itálicos nossos*). Bresciani ainda destaca que outro ponto comum entre Vianna e Holanda estaria na exigência de que “por trás do edifício do Estado, existam pessoas de carne e osso” e não “Constituições feitas para não serem cumpridas” (HOLLANDA, 1969, p. 136-7 *apud* Bresciani, 2005, p. 328).

<sup>77</sup> Bresciani traça um erudito percurso que começa no século XVIII para mostrar com se originou esse pensamento que se articula com ares científicos no século XVIII e ganhou força prática nas primeiras décadas do século XX. A autora aponta que as explicações científicas de Vianna, como também a de seus contemporâneos, fundamentam-se em “explicações mesológicas”, nas quais são estabelecidas a relação entre natureza e moralidade – entre as condições da terra e o clima como fatores na formação da moral do homem. Deste modo, o meio geográfico e o climático teriam efeito decisivo na conformação moral dos homens. Essa relação começou a ser construída na literatura do século XVIII, especialmente a partir dos relatos de viajantes, mas foi no século XIX que ela sofreu várias leituras ou reelaborações. A partir de então, o meio geográfico e o clima passam a ser pontos essenciais para explicar os diferentes destinos das diferentes “raças” (BRESCIANI, 2005, p. 67). Junto a isso se estabelece uma representação estética desse mesmo meio, qual passou também a se dirigir aos tipos humanos habitantes desse ambiente. Bresciani assinala o fundo moral contido nesses critérios, “uma vez que um meio específico formaria homens (além da fauna e flora) com características físicas e disposições psicológicas ou morais também singulares” (BRESCIANI, 2005, p. 68). A teoria mesológica manteria sua força explicativa ainda no século XX, principalmente nas primeiras décadas, orientando políticas nacionais e planos de intervenção nas cidades, relacionando meio ambiente, teoria moral e estética (BRESCIANI, 2005, p. 69). Essa

*lugar-comum* da inadequação do liberalismo e de suas instituições, confirmada pelo discurso de objetividade das ciências sociais, estabeleceu um cânone do que seriam os problemas brasileiros e apontou, a partir de então, que a solução para os problemas seria o estabelecimento da via autoritária na forma de um Estado forte capaz de forjar a identidade nacional e a cidadania da população. Como destaca Bresciani (2005, p. 341), não estávamos isolados no encontro dessa solução. Nas primeiras décadas do século XX, a aceitação dos métodos da ciência e nas formas de governo autoritário se estabeleceu como uma verdadeira profissão de fé, reforçada pelo enfraquecimento de vários países europeus após derrotas da Primeira Guerra Mundial e apreensivos pela dimensão expansionista do socialismo soviético.

No Brasil, Vianna se apresentava como um homem iluminado, um devoto da ciência, capaz, por seus conhecimentos intelectuais, de contribuir para superar o atraso nacional. Vianna tinha a firme convicção de que partilhava desse *domínio comum* de conhecimentos científicos disponíveis em seu tempo; por meio deles, acreditava-se capaz de encontrar soluções para os problemas que ele mesmo identificava (BRESCIANI, 2005, p. 365; VENANCIO, 2015, p. 243). Sua obra estabelece vários *lugares-comuns* cujas funções eram de identificar e que propor soluções para as mazelas nacionais.

O direito tinha papel fundamental nesse projeto e uma das questões que essa presença suscita diz respeito à relação entre legitimidade e saber como fundamento do autoritarismo. Se a legitimidade para a resolução dos problemas nacionais estava com aqueles que “conheciam a realidade nacional”<sup>78</sup>, transferindo para a técnica o que seria próprio da política, era necessário apontar que tipo de saberes davam suporte a essa legitimidade.

Vianna estabelece a ponte entre saber científico, legitimidade e direito por meio do “método sociológico”, que garantiria “objetividade” ao estudo do fenômeno jurídico por meio da aplicação de uma metodologia científica utilizada pelas Ciências Sociais. Essa objetividade, trazida ao estudo dos fenômenos jurídicos seria algo tão revolucionário para a ciência do direito como fora, para a astronomia, a teoria de Copérnico sobre a rotação da terra (VIANNA, 1999, p.58). Estaríamos vivendo sob uma revolução copernicana nas Ciências Jurídicas e ela a se devia à aplicação do método científico ou sociológico. As referências dessa metodologia para o moderno estudo do direito como ciência social, seja o direito

---

explicação também influenciou o Direito, especialmente com a obra de Montesquieu e a noção de que as leis deveriam ser adequadas ao povo para o qual são feitas e de que só excepcionalmente as leis de uma nação poderia convir a uma outra. (BRESCIANI, 2005, p. 74). Em Montesquieu, também seriam encontradas essas relações, mas sem um determinismo rígido, entre os diversos climas e as características físicas, mentais e afetivas humanas. Como destaca a autora, várias de suas conclusões “viriam a ser *lugares-comuns* largamente repetidos” (BRESCIANI, 2005, p. 75, grifos da autora).

<sup>78</sup> Santos (2010, p.296) destaca, especialmente na obra *O Idealismo da Constituição* (2ªed, 1939), o papel de Vianna como “o divulgador do regime num exercício de legitimação pela autoridade intelectual”.

privado ou o público, era a objetividade aplicada em suas pesquisas a partir de autores da antropologia social como Lévy-Bruhl, Radcliffe-Brown e Malinowski (VIANNA, 1999, p. 57-58); os trabalhos da escola de Direito Comparado de Lyon, representada por Eduardo Lambert e a nova escola americana de jurisprudência, iniciada por Oliver Wendell Holmes Jr e, naquele momento, liderada por Roscoe Pound com colaboradores como Benjamin Nathan Cardozo, Louis Brandeis, Karl Llewellyn, Felix Frankfurter, Huntington Cairns, Max Radin, Jerome Franck (VIANNA, 1999, p. 58)<sup>79</sup>. Entre esses, Vianna destaca Benjamin Cardozo, afirmando que o seu mérito foi o de ter estabelecido uma ponte sobre o abismo que existiria entre o direito privado e o direito público, estabelecendo que o processo do *judicial law-making* seria idêntico entre todos os ramos do direito e que também teria descoberto as “passagens subterrâneas” que ligam as ciências sociais ao direito e à jurisprudência (VIANNA, 1999, p. 58).

Além da escola sociológica, outras Ciências Sociais contribuiriam para essa evolução das disciplinas jurídicas, como a psicologia social, a etnografia, a economia política, a demografia, a antropogeografia e a culturologia, as quais estariam “exercendo uma verdadeira pressão ambiental” sob o direito, fazendo que se tornasse uma ciência social “cada vez mais objetiva” (VIANNA, 1999, p. 58). O direito público, constitucional e administrativo, e mesmo o direito privado, não poderiam dispensar esta objetividade dos métodos das conclusões das demais ciências sociais (VIANNA, 1999, p.59). Para isso, seria necessário conhecer a geografia humana, a ecologia social, a antropossociologia, a etnografia, a antropologia social e retirar, de suas conclusões científicas, subsídios para a construção da ordem jurídica.

De acordo com Vianna, para se proceder ao estudo objetivo do direito tal como se fazia nas demais ciências sociais, a ciência jurídica não poderia se reduzir à interpretação de textos, seja de forma gramatical, seja comparativa, lógica ou simplesmente interpretativa. O direito deveria adotar a análise objetiva do comportamento social dos indivíduos num determinado grupo humano. Seria o método comparativo dos comportamentos sociais que daria à ciência do direito a possibilidade de se qualificar como uma ciência social. Estabelecendo o comportamento social como a base do estudo científico do direito, especificamente do direito público e constitucional, Vianna estabelece como fonte de suas pesquisas o direito costumeiro. Afirma a necessidade de um novo percurso para a produção do direito, o qual deveria partir do “costume”, da “tradição popular” e da “cultura”. Pretendia, com esse movimento, deslocar-se “das *atitudes* ou *comportamentos* das elites para as

---

<sup>79</sup> Para um panorama sobre o sobre o realismo jurídico norte americano, cf. Arnaldo Godoy (2013).



*atividades* ou *comportamentos* do povo-massa” (VIANNA, 1999, p. 60, itálicos do autor). Buscava, assim distanciar sua pesquisa de um problema de exegese constitucional, para qualificá-la como um caso de “culturologia aplicada” como meio para analisar nosso direito público e constitucional (VIANNA, 1999, p. 61).

Ao estabelecer todas essas exigências, e de forma bastante atualizada sobre o que havia de mais significativo na produção intelectual de sua época, Vianna se colocava no papel de liderança dessa nova forma de se conceber o direito. Ele propiciaria, a partir de suas conclusões científicas sobre a sociedade, eivadas de *lugares-comuns* da época, a fundamentação de vários preconceitos que, ao longo dos anos, iriam se cristalizar como verdades e que justificariam discursos que não precisavam mais recorrer ao trabalho de apresentar provas de suas afirmações. Deste modo, tratados com argumentos científicos, ganharam ares de verdade e passaram a influenciar o pensamento jurídico. Um desses grandes preconceitos é sobre a incapacidade política da população, tratada no discurso de Vianna como “povo-massa”. Outros preconceitos também iriam se estabelecer, como de que a autonomia, seja provincial ou mesmo pessoal, gera desordem e que precisava ser disciplinada por um Estado centralizador e disciplinador; de que nossas elites eram incapazes de pensar de forma original. Por essa razão, estabeleciam soluções inadequadas para nossa realidade política, de maneira que se fazia necessária uma reordenação orgânica de nossa vida política com base no que era apontado, por autores como Vianna, do que seria essa “realidade”.

Teria Vianna reeducado as elites para sua concepção de Estado e sociedade? De acordo com Bresciani, poder-se-ia apontar a existência desse objetivo. Essa reeducação era no sentido de “preparar um homem fundamentalmente diferente em suas ideias e sentimentos, educado para a coletividade, o Estado Moderno e seus **objetivos solidaristas**, em suma” (BRESCIANI, 2005, p. 356, negritos da autora). No texto “O Estado Moderno e o Problemas das Elites”, escrito em julho de 1943 para o jornal *A Manhã*<sup>80</sup>, quando já se apontava para a derrota do Eixo, Vianna reafirmava seu projeto e sua posição de intelectual como educador das elites, contrapondo, o “Estado Moderno” em oposição ao “velho Estado Liberal-Democrático”. Enquanto este se colocava numa atitude passiva de “automáticos executores das vontades das massas ou das maiorias populares, delas aguardando a palavra de ordem”, aquele oferecia uma “iniciativa de ação”, ou “orientação” sobre as massas que deveria ser feita a partir de premissas científicas:

---

<sup>80</sup> Fundado em agosto de 1941, o jornal *A Manhã* era uma publicação que apoiava abertamente o Estado Novo, estabelecendo-se como porta-voz do regime. Sobre o jornal, cf. Gomes, 1996.

Daí o problema da formação e organização das elites ser um problema capital no Estado Moderno. Neste regime, a *administração pública* e a *direção política* passaram a ser uma *ciência* e uma *técnica* [...]. O Estado dá *instrução* à massa; mas, a *educação* da massa é feita pelas elites, instruídas e educadas pelo Estado. É seguro este asserto: educar as elites é ainda o processo mais expedito, mais eficiente, direi mesmo mais *econômico* de educar as massas. Estas – é um fato de observação – não passam de pontos de aplicação sobre os quais a inteligência esclarecida e a vontade forte das elites bem-educadas se exercem no sentido dos seus objetivos – da sua concepção de mundo, do seu sistema de crenças e ideias. (VIANNA, 1943, p. 4, itálicos do autor).

Vianna buscava estabelecer uma relação entre direito e tradição. Para isso, propunha que as atenções se dirigissem para o estudo de nosso direito público, buscando identificar a partir de suas “raízes”, seus substratos materiais (práticas) como psicológicos, as matrizes de nossa tradição jurídica. Aponta que os estudos jurídicos nacionais estavam voltados para o direito privado. Propunha, então, que se devesse perscrutar as “instituições do direito público costumeiro” que expressariam nossa tradição cultural. Essa tradição seria materializada em vários “tipos” e se exprimiria em determinadas “instituições sociais” e em “usos e costumes” (VIANNA, 1999, p. 186).

Em sua categorização, na classe dos “tipos sociais”, estariam definidas entidades classificadas de forma dicotômica e que teriam sido construídas a partir da experiência política prática de nosso “povo-massa”. Assim, teríamos “governantes e governados”; de “chefes ou chefiados”; ou “líderes e subordinados” responsáveis pelo funcionamento das instituições políticas e administrativas em nossos rincões, “ou resultam de seu modo de articulação na Constituição e nas leis”. Esses tipos são corporificados na figura do “oligarca”, do “coronel”, do “manda-chuva”, do “caudilho da fronteira”, do “oposicionista sistemático”, do “governista incondicional”, do juiz “nosso”, do delegado “nosso”, do “afilhado”, do “eleitor de cabresto”, do “capanga”, do “cangaceiro”, do “coiteiro”, entre outros (VIANNA, 1999, p. 186).

Quanto às “instituições sociais” identificadas por Vianna para nosso direito público costumeiro, teríamos uma classificação entre “essenciais” e “secundárias”. As primeiras seriam as responsáveis pelo funcionamento geral do nosso mecanismo administrativo e legislativo. Nelas, são incluídos os partidos nacionais, os partidos dos governadores e partidos dos coronéis e a solidariedade da família senhorial (o clã parental). Esta última seria de grande importância na conformação básica de nossas instituições de direito público costumeiro, pois a partir dela surgem as instituições secundárias ou “sub-instituições” de grande significação para a vida política, partidária e administrativa (VIANNA, 1999, 187-188).

Uma dessas instituições secundárias derivadas do modo de organização clânico de nossa vida política seria a *vendeta*, o talião de sangue, comum nos sertões, como resultado das lutas familiares por questões de honra ou terras. Outra instituição decorrente da solidariedade familiar seria o *nepotismo*, que, segundo Vianna, seria “a formula tradicional e geral da nossa vivência política” (VIANNA, 1999, p. 189). Ele se expressa no “afilhadismo”, no “genrismo” e no “sobrinismo”, tão presentes no preenchimento de cargos públicos administrativos. O nepotismo seria uma dessas instituições chaves do nosso direito costumeiro, “um *folkway* obedecido com o rigor de um preceito religioso” (VIANNA, 1999, p.189-190).

Outra instituição de nosso direito público costumeiro seria o “banditismo coletivo”, que se materializava nas hordas de “cangaceiros” correntes no sertão do Nordeste, Goiás e Mato Grosso. Esse “banditismo” sertanejo teria estabelecido “certos *usos e costumes* de violência, depredações, assassinatos, cercos de cidades com seus *resgates*” (VIANNA, 1999, p.190, *itálicos do autor*). Para Vianna, o banditismo teria estabelecido uma pedagogia negativa com “repercussões” políticas daninhas na forma de “perigosas agitações populares”. Sua influência perniciosa seria no sentido de mostrar às massas que seria possível enfrentar fisicamente o Estado, “constituindo verdadeiras revoluções contra a ordem pública” (VIANNA, 1999, p.190). Relacionado ao banditismo, com sua atitude de franco enfrentamento ao Estado – raiz desses “movimentos rebelionários das populações sertanejas” – estariam revoltas provinciais do século XIX, como com a Sabinada, Balaiada e Cabanada (VIANNA, 1999, p. 190). Filiadas indiretamente ao banditismo, estariam todas as revoltas tanto coloniais ou “modernas” que agitavam o país de norte a sul como a dos Emboabas, a dos Mascates, a Farroupilha, a dos Maragatos, entre tantas outras que seriam responsáveis por difundir um “anarquismo difuso” próprio daquelas regiões<sup>81</sup>.

A última instituição que apresenta como representativa de nosso direito público costumeiro é a do “fanatismo religioso”. Considerado de menor generalidade e repercussão que as instituições anteriores, mas ainda sim dotada de relevância, porque serviria para ilustrar como funcionava a “psique” de nossas populações sertanejas. É o caso de Canudos, na Bahia, e a revolta da Pedra Bonita, em Pernambuco. Esse “fanatismo” era algo a se temer em razão de suas “potencialidades e possibilidades revolucionárias” (VIANNA, 1999, p. 191).

Na terceira e última parte da sistematização, Vianna apresenta o que seriam os nossos “usos e costumes” de nosso direito público costumeiro. Eles seriam a forma cultural em que

---

<sup>81</sup> Vianna traça uma ampla apresentação de vários movimentos “análogos” aos do banditismo social das populações sertanejas: “serenos”, no Ceará; “caramurus”, em Pernambuco; “marrões” e “bundões”, na Bahia, “saquaremas”, na província do Rio de Janeiro; “Princesa”, na Paraíba; de “Floro Bartolomeu”, no Ceará; de “Honório Lemos, em Curalinho (Bahia); de “Plácido de Castro”, no Acre (VIANNA, 1999, p. 190-191).

se exteriorizariam nossas práticas cotidianas de uma forma de direito praticado em nossa vida política. Alguns seriam típicos de algumas regiões do país, mas outros se apresentavam nacionalmente. Peculiares a certas regiões estariam o banditismo sertanejo na forma de assaltos às fazendas e engenhos, quando organizados por motivos políticos e partidários; o assassinato de adversários políticos, típicos do sertão do Nordeste e Recôncavo Baiano e a degola de prisioneiros, prática dos pampas gaúchos e sul do Mato Grosso.

Os usos e costumes mais gerais, que seriam a essência de nossa política de clãs, seriam o uso de atas falsas nas apurações eleitorais, a tradição das urnas quebradas e dos tumultos eleitorais; o uso da polícia civil como cargo de confiança do partido dominante; o costume do “inquérito abafado”, da mesma tradição do uso partidário da função policial; o sinecurismo parlamentar; as “derrubadas” dos adversários de cargos de confiança, entre outros (VIANNA, 1999, p. 192).

### 3.3.1 A “tradição” da autoridade

Em *Instituições Políticas Brasileiras* (1999 [1949]), Vianna afirmava que nossos *folkways* (costumes, instituições, tipos, *praxes* e usos) foram constituídas a partir das pequenas instituições locais – o partido dos chefes municipais ou o partido dos “coronéis” (VIANNA, 1999, p. 194). Esse direito costumeiro “tem a sua origem nestas pequenas matrizes geradoras, na contribuição invisível destas fontes elementares” (VIANNA, 1999, 194-195). Os partidos municipais teriam sido a única organização local de direito administrativo conhecida pelas populações do interior. Contudo, esses partidos não eram corporações administrativas, mas eleitorais – compostas por e representativas dos interesses de núcleos familiares (clãs). Eram partidos que articulavam o mandonismo juntamente com os arranjos familiares, constituindo verdadeiros “clãs eleitorais”. Utilizando-se de suas metáforas orgânicas, Vianna afirma que os partidos locais teriam sido as “células originárias” do nosso direito público costumeiro (VIANNA, 1999, p. 195) e que os grandes partidos políticos seriam apenas aglomerações desses elementos celulares.

Essas micro-organizações seriam de tipo exclusivamente personalista. Estabeleciam uma forma de arregimentação da população sempre tendo à frente um representante da elite rural ou importante comerciante (VIANNA, 1999, p.195). Por meio da figura do “fazendeiro” ou do “senhor de engenho”, teria se estabelecido a primeira forma de solidariedade do povo-massa. Nela, tínhamos uma massa circulante ao redor de um “senhor rural”, representante de uma aristocracia rural, o protótipo de um grande senhor nacional, também retirado também de

uma elite. Nota-se que o princípio da agregação é sempre apresentado como algo formado a partir da autoridade.

Vianna estabelece um enquadramento autoritário que seria constitutivo da formação de nossa sociedade. Busca demonstrar, utilizando-se da autoridade de argumentos historiográficos, que teríamos um histórico de dominação autoritária que viria desde os primórdios da colonização e que teria se estruturado a partir das famílias senhoriais (clãs parentais). Estas por sua vez, teriam se articulado em partidos políticos locais (clãs eleitorais), que deram origem aos grandes partidos nacionais, pautados pelos interesses da “nobreza rural” (VIANNA, 1999, p. 269). Como traço comum desse percurso, estaria o elemento autoritário, personificado no líder rural ou político. A partir de nosso localismo, poderíamos estabelecer uma verdadeira história do mando sobre o povo-massa. Não haveria, em nossa tradição organizativa, formada a partir da figura do *pater família*, “nenhuma origem democrática” (VIANNA, 1999, p. 268). Nossa tradição teria se estabelecido a partir do princípio da autoridade.

Todos esses usos e costumes, locais ou de caráter geral, dominariam a vida política brasileira. Seria por meio deles que se impulsionava o dinamismo da “nossa democracia rudimentar e dos seus partidos clanificados” (VIANNA, 1999, p. 192). Vianna estabelece assim um quadro perturbador dos nossos usos e costumes políticos<sup>82</sup>. Seria esse espetáculo de mandonismo, violência e nepotismo o substrato “vivo e orgânico” do nosso direito público e costumeiro, do nosso direito constitucional e administrativo “não escrito” (VIANNA, 1999, p. 193). Seria esse o direito que expressa o país real e que seria completamente desconsiderado pelos idealistas utópicos que organizaram e construíram nosso sistema constitucional. Essas práticas estariam entranhadas em nossa cultura política e “constituem-se em motivos determinantes da sua conduta cotidiana na vida pública, não só no povo-massa, como mesmo nas elites superiores” (VIANNA, 1999, p. 193). Seriam esses nossos *folk-ways* que definiriam a conduta real e efetiva dos homens, mas que foram desconsiderados pelas elites políticas e intelectuais no momento de criação de nossas sucessivas constituições (VIANNA, 1999, p.194).

A questão que deve ser colocada a partir do que nos apresenta Vianna é: como construir um sistema constitucional com essas matrizes? Seria possível uma organização

---

<sup>82</sup> Por certo, não se pode negar o potencial crítico que a exposição dessas práticas estabelece para a identificação dos problemas nacionais. O que é discutível é a solução apontada para esses problemas. Elas estabelecem uma visão depreciada da organização institucional brasileira, construída a partir de um discurso científico. Os “tipos sociais”, as “instituições” e os “usos e costumes” são explicados historicamente por meio de uma “culturologia”, ancorada na “sociologia genética”, na “história social” que fornecerá a “razão” da existência de nossa sociedade atual (VIANNA, 1999, p. 192).

democrática que levasse em conta esses tipos sociais, instituições, usos e costumes? Uma das dificuldades quanto às repostas para essas indagações é a forma como Vianna constrói sua argumentação. De um lado, apresenta as práticas de nosso direito público costumeiro como algo que, obrigatoriamente, deve ser levado em conta na construção de nossa institucionalidade; por outro, as imagens com que trabalha para mostrar “cientificamente” nossa realidade traçam um espetáculo terrível de nossos costumes. Como articular essa tradição com a ordem de uma constituição? A proposta de Vianna, então, articula tanto a inserção quanto a superação de alguns elementos dessas tradições. Superar, modernizar e, também, incorporar. Nasce, a partir daí, um projeto de uma *democracia autoritária*, pautada na ideia de centralização política para *superar* o localismo e estabelecer a unidade nacional, com o propósito de *absorver* a ideia de autoridade e também de obediência e, por fim, de *innovar*, estabelecendo uma nova forma de sociabilidade – a corporativa.

### 3.4 A SUPERAÇÃO DO LOCALISMO PARA O ESTABELECIMENTO DA UNIDADE

Para marcar a compreensão de Vianna sobre o conceito de unidade, é preciso recorrer às diferenciações estabelecidas pela teoria política. A diferenciação entre unidade e centralização remete à questão da diferença entre totalitarismo e autoritarismo. O autoritarismo fundamenta-se na separação entre Estado e sociedade, com a nítida prevalência do primeiro sobre o segundo. Isso se faz por meio do enfraquecimento, mas não anulação, das formas de representação ao estabelecer na figura do Presidente a personificação do Estado (VIANNA, 1939, p. 207). O totalitarismo, por sua vez, caracteriza-se pela eliminação da distância entre governantes e governados, mediante o estabelecimento de uma “dominação permanente de todos os indivíduos em toda e qualquer esfera de vida” (ARENDDT, 1989, p.375). No totalitarismo, haveria uma fusão (unidade) entre governantes e governados; o líder incorpora os anseios da massa, que passa a depender dele, numa espécie de amálgama estabelecido a partir do terror. O totalitarismo busca estabelecer a representação do povo-Uno, negando, por meio dessa construção, que a divisão seja um elemento constitutivo da sociedade (LEFORT, 1983, p.112). A distinção entre essas duas experiências será destacada por Vianna para marcar a especificidade do autoritarismo instalado no país a partir de 1930, especialmente após a outorga da constituição de 1937.

Apesar de utilizar o termo unidade e centralização como sinônimos, o conceito de unidade, no projeto de Oliveira Vianna, tem algumas especificidades. De início, não se trata de uma unidade total, absoluta e, apesar do próprio Vianna utilizar essa palavra

constantemente, não seria “orgânica”, no sentido de uma completa fusão entre sociedade e Estado. Por certo, Vianna atribui ao Estado um papel decisivo no projeto de constituição da nação. Contudo, não lhe transfere um poder irrestrito. A autoridade do Estado precisava reconhecer a existência de práticas e mentalidades sociais que funcionariam não como um “poder limitador”, mas como um “poder ajustador” de suas intervenções políticas (GOMES, 1993, p. 46).

Na obra de Vianna, há o reconhecimento de que se deve preservar a dinâmica existente entre sociedade e Estado. Com olhar retrospectivo, Vianna assinalava que as técnicas autoritárias de controle político existentes até 1945 haviam falhado, já que refletiram as ideias e valores das elites estatais, que tentaram impor uma “cultura contrária à índole e costumes do povo” (1999, p. 458). Ao fazer essa análise, Vianna procede ao reconhecimento de uma falha da “técnica autoritária”, não propriamente do autoritarismo. Os exemplos do Fascismo e do Nazismo e, também, do Comunismo seriam exemplificativos de que qualquer projeto de poder que desconsiderasse as contribuições culturais de um povo estaria fadado ao fracasso:

No fundo, a experiência russa é a prova de que o Estado Moderno não pode tudo como se acreditava até há bem pouco com o advento das doutrinas autoritárias” [...]. Esta foi a grande lição que colhemos de todas, absolutamente todas, as “experiências totalitárias” recentemente realizadas no mundo: e as ruínas do Fascismo e do Nazismo aí estão, ainda fumegantes, para o comprovar (VIANNA, 1999, p. 459).

A sociedade não poderia ser desconsiderada nos arranjos de poder. A “sociedade existe” e era preciso contar com ela. O “povo” não poderia ser tratado como “massa plástica”, de forma que “o Estado possa dar a modelagem que entenda, a forma que imagine ou a estrutura que pretenda: *a realidade social existe – eis o fato* (VIANNA, 1999, p. 459, itálico do autor). Essa teria sido a grande lição que os regimes intervencionistas nos deram: a resistência da sociedade à pressão do Estado.

Nesse sentido, a proposta do Estado autoritário, concebida por Vianna, não poderia prescindir da “opinião” de alguma forma de representação como elemento “democrático” de seu projeto estatal. A “opinião” seria a “consciência coletiva” da nação, que iria auxiliar o governo na definição dos problemas e soluções nacionais. Desse modo, o Estado não teria completa e total autonomia. Contudo, o grande problema da democracia no Brasil não era a questão do voto, considerada secundária para Vianna, mas a organização das fontes de opinião. Era necessário estabelecer as “novas fontes de opinião democrática”, que não seria determinada nem pelo voto secreto, pelo sufrágio universal ou pela eleição direta. A opinião democrática se manifestaria por meio de organizações corporativas de natureza econômica e

social que, por sua existência, fragilizariam nossa estrutura de organização social baseada no espírito localista. Para isso, era necessário estabelecer a pequena propriedade com o objetivo de minar o poder dos chefes latifundiários; difundir o espírito corporativo, juntamente com as instituições de solidariedade social e, por fim, criar um Judiciário autônomo para impedir o arbítrio dos mandões locais (VIANNA, 1939, p. 113).

Nessa concepção de Estado, a autonomia do Judiciário era de grande importância, pois garantiria a preservação das liberdades civis. Para Vianna, a organização das liberdades civis consistiria na defesa do cidadão contra o arbítrio das autoridades locais, especialmente quanto à inviolabilidade de domicílio e liberdade de indústria e comércio (VIANNA, 1939, p. 41-42). Trata-se, portanto, de uma concepção de Estado que, mesmo se concebido como uma instituição fortemente centralizada, deveria conviver e se deixar influenciar por forças representativas da sociedade.

A ideia de unidade em Vianna tem, por certo, uma perspectiva política, mas seu caráter era fundamentalmente administrativo no sentido da distribuição dos poderes administrativos pelos órgãos centrais e locais (VIANNA, 1939, p. 41-42). Busca associar centralização política com descentralização funcional como uma necessidade do Estado moderno (COSTA, 1993, p. 137). Trata-se, antes, de uma questão de organização da sociedade, mais uma centralização do que propriamente uma unificação, apesar de esses termos serem utilizados de forma indistinta pelo autor. Seu projeto é o de conciliar o princípio da unidade e da autoridade com o imperativo da descentralização administrativa do Estado. O arranjo ideal seria uma sociedade com forte “centralização” política, mas com “desconcentração” administrativa de suas atividades (VIANNA, 1999, p. 477).

Sua proposta pode ser condensada no que ele estabelece já em *Populações Meridionais*, publicado em 1920. Entre os vários problemas nacionais, destacava-se nossa falta de integração social e política, que resultariam de nosso “estado ganglionar”, reforçado pelo “idealismo utópico” de nossas elites e concretizado com o modelo dissociativo do federalismo da Constituição de 1891. A solução para esse problema se daria de forma “racional”, pela instituição de um “Estado centralizado, com um governo nacional poderoso, dominador, unitário incontestável”, capaz de concretizar esses objetivos capitais: “a consolidação da nacionalidade e a organização de sua ordem legal” (VIANNA, 2005, p.404). O modelo de Vianna, a ser adaptado para o século XX, seria o do Segundo Reinado. Nele, Vianna vislumbrava os elementos essenciais para o tipo de Estado que considerava ideal, dada as nossas condições históricas: um governo constitucional, estruturado a partir do ideal “unitário”, na forma de uma “centralização” administrativa, personificado na figura de um



líder e auxiliado por uma “opinião” constituída a partir de uma representação elitista. Vianna cita os nomes das figuras de Olinda, Feijó, Bernardo de Vasconcelos, Evaristo, Paraná, Eusébio, Uruguai, Itaboraí e Caxias como exemplos do que de melhor havia em nossa “opinião” pública e representativa de uma forma de autoridade aristocrática. Esses “patriarcas fundadores” seriam responsáveis pelo estabelecimento de uma “tradição unitária” que teria sobrevivido mesmo após a proclamação da República e a subsequente implantação da descentralização político-administrativa do país (VIANNA, 1991, p. 363-366). Essa tradição nos teria salvado do processo de separatismo e anarquia vivenciado na América Latina (VIANNA, 2005, p. 403-405).

Portanto, a primeira fase do projeto de Vianna era eliminar o espírito de clã para estabelecer a “concentração e unidade”. Concretizada essa etapa, o segundo momento seria o de estabelecer formas eficazes de administração do Estado por meio de órgãos burocráticos especializados (autarquias ou corporações). Para a permanência dessa construção institucional, era necessário fortalecer a “unidade” por meio da “autoridade e disciplina”. Trata-se, antes, de um projeto em que são claras as etapas para o estabelecimento de uma *Democracia Autoritária* do que propriamente uma fase instrumental para a consolidação de um projeto liberal democrático<sup>83</sup>. Para isso, seria necessário restringir o espaço da liberdade.

### 3.5 O SACRIFÍCIO DA LIBERDADE

No arranjo institucional construído por Vianna em 1920, haveria um necessário sacrifício da liberdade para se resolver o “problema da autoridade” (VIANNA, 2005, p. 402). Vianna se utiliza de argumentos mesológicos em que a “conjugação com os agentes étnicos e geográficos” se juntam a explicações sociais e históricas para afirmar que, no continente europeu, a organização da autoridade antecedeu a da liberdade. Estabelecer-se, assim, uma força organizadora “tirânica”. O problema da liberdade surge posteriormente, como reação ao poder absoluto do Estado. No entanto, diferentemente da autoridade, o “problema da organização da liberdade” não teria fundamentos práticos e estruturantes (mesológicos, históricos e sociais). Ele seria um “problema de origem filosófica”, portanto, teórico. De questão teórica, a liberdade constitui-se como “preconceito contra a autoridade” que passa a influenciar o pensamento constitucional do Novo Mundo como um “reflexo inconsciente”.

---

<sup>83</sup> Com essa afirmação, busca-se apresentar uma crítica à ideia de Santos (1978) de que, em Vianna, haveria um projeto autoritário provisório, concebido para ser uma fase a ser superada e abolida após ser atingida a edificação de uma sociedade liberal. No mesmo sentido cf. Silva (2008).

Estabeleceu-se, assim, um “liberalismo excessivo”, responsável por inviabilizar, nas novas sociedades americanas, uma política de integração nacional capaz de se organizar essas “sociedades anarquizadas” (VIANNA, 2005, p. 402).

Era necessário, em sociedades como a nossa, marcadas pela ausência de integração social e política –vivendo sob o risco constante da anarquia e do separatismo – sacrificar a liberdade em nome da unidade e da autoridade. Nessa construção institucional, contudo, não haveria a repetição do modelo absolutista de Estado, porque, intrinsecamente ligada à ideia de autoridade, estava a de legalidade como um limite à tentação de a autoridade degenerar em tirania. Portanto, unidade e legalidade são ideias chaves do projeto de Oliveira Vianna. Essas ideias se articulam, mas não se misturam, resultando no estabelecimento de um *rule of law*<sup>84</sup> *sui generis*, que estaria em todos os momentos autoritários da vida política nacional. Nesse sentido, para Vianna, sacrificar a liberdade não queria dizer renunciar à legalidade. Em *Idealismo da Constituição* (1939), o autor definia seu projeto político “de modo objetivo”:

Na verdade, os dois grandes objetivos do Estado em nosso povo são estes: **organização da ordem legal** e **consolidação da unidade nacional** - o que se traduz nestes dois outros: **organização da autoridade pública** e **hegemonia do poder central**. Tudo o que não for isto, toda ideologia política, que não objetive estes dois fins, que tente ou pretenda constituir o Estado sem dar preponderância a estes dois princípios ou a estes dois postulados fundamentais, é utópico. (VIANNA, 1939, p. 35n, negritos do autor)<sup>85</sup>.

Em *Problemas de Política Objetiva* de 1930, publicado uma década após a edição de *Populações Meridionais*, a liberdade não tem um sentido único e genérico, como anteriormente. Agora, divide-se em liberdade política e liberdade civil. Vianna declarava, em frase de abertura de seu texto, “o problema da liberdade civil e a organização da justiça” que “o grande problema da liberdade no Brasil não é o da liberdade política, como há cem anos temos vivido a pensar – e sim o da liberdade civil” (VIANNA, 1974, p. 64). Nessa obra, Vianna aponta que liberdade civil era o espaço da legalidade que deveria proteger os cidadãos dos abusos das lideranças locais, algo que havíamos, enquanto nação, falhado até aquele momento. Para isso, necessitávamos de um Judiciário autônomo e centralizado, imune às influências dos “chefões locais”. Para Vianna, era de importância fundamental estabelecer um espaço específico para a legalidade, de modo que se organizasse seu modelo de democracia, o qual seria estabelecido a partir da organização dos órgãos judiciais (VIANNA, 1974, p. 65).

<sup>84</sup> A expressão é usada aqui no sentido de legalidade e na ideia de que os governantes devem se submeter às “regras da lei”.

<sup>85</sup> Cf., também, capítulos II e III (p. 73ss).

Nesse sentido, o Judiciário deveria, também, ser centralizado, unificando-se tanto as leis processuais como a magistratura. Além disso, o Judiciário não poderia sofrer em nível federal as influências políticas que o tinham desnaturado localmente; tampouco poderia estar subordinado aos outros dois poderes, Legislativo e Executivo. Escrevendo em 1930<sup>86</sup>, tomava como exemplo o Supremo Tribunal Federal (STF). Como o Legislativo era, naquele momento, “uma entidade meramente expletiva”, o STF estava subordinado de forma exclusiva aos interesses do mais político de todos os poderes: o Executivo: “Este fica com o arbítrio de mandar para lá ou um magistrado às direitas ou simplesmente um advogado do governo, ou um juiz ou um ‘camarada’ – à vontade” (VIANNA, 1974, p. 69). A fórmula institucional adequada seria a de “*um Poder Executivo forte; ao lado dele e contra um Poder Judiciário ainda mais forte*” (VIANNA, 1974, p. 37). Quanto ao Poder Legislativo, este teria importância secundária. Um pouco antes da Revolução de 1930, Vianna afirmava que o modelo constitucional baseado na autoridade, não era “apenas a autoridade do Poder Executivo, mas também, e principalmente, do Poder Judiciário” (VIANNA, 1974, p. 36).

Alguns anos depois, em 1942<sup>87</sup>, em plena atividade da ditadura do Estado Novo, Vianna retoma esses temas, mas a relação entre liberdade e autoridade havia mudado substancialmente. A questão de fundo era como compatibilizar, em um regime autoritário, a autonomia do Judiciário frente a um Poder Executivo hipertrofiado. A resposta para isso estaria numa moderna exegese do texto constitucional de 1937 que levasse em conta tanto as questões políticas da época quanto os conhecimentos científicos da sociologia (VIANNA, 1991, p.153). Vianna utiliza-se da dicotomia estabelecida por ele entre uma interpretação “clássica” do direito, ancorada na silogística e construída a partir de teses, e não em fatos, e uma exegese apoiada na realidade e construída de forma “objetiva”, com o auxílio das Ciências Sociais. Ele identifica no artigo 177 do texto constitucional de 1937 a chave para se compatibilizar a “autoridade” do poder unitário com a autonomia do judiciário<sup>88</sup>. A

---

<sup>86</sup> Os artigos que compõem o livro foram escritos entre 1918 e 1928 para publicações em jornais do Rio de Janeiro e de São Paulo e seriam reunidos em volume único um pouco antes da Revolução de 1930. A segunda edição do livro é de 1947. O prefácio à segunda edição tem data de dezembro de 1945, portanto após o fim do Estado Novo.

<sup>87</sup> Trata-se do texto “As garantias da magistratura nos regimes autoritários”, inserido na coletânea organizada em 1958, mas editada somente em 1991 pela Unicamp. Apesar de não haver uma datação no texto, a data de 1942 foi inferida a partir de um trecho do texto em que Vianna afirma: “Há dez anos, em 1932, quando membro da Comissão de Revisão da Constituição de 1891 [...]” (VIANNA, 1991, p. 168).

<sup>88</sup> “Art 177 - Dentro do prazo de sessenta dias, a contar da data desta Constituição, poderão ser aposentados ou reformados de acordo com a legislação em vigor os funcionários civis e militares cujo afastamento se impuser, a juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime”. O artigo seria objeto de grandes discussões no período, pois o regime varguista, como forma de expurgar possíveis opositores, não estabeleceu diferenciações entre magistrados e demais funcionários públicos nos processos de aposentadoria “por conveniência do regime”. Medeiros, como apresentaremos em capítulo próprio, também será um crítico

interpretação “clássica” dada ao artigo 177 anulava qualquer possibilidade de independência da magistratura, independência que, para Vianna, era “essencial ao funcionamento do regime e que é, portanto, um postulado do seu sistema” (VIANNA, 1991, p.153-154). O método sociológico permitiria conciliar os o primado do Executivo sem sacrificar a autonomia do Judiciário. Por meio de sua exegese “moderna” do artigo 177, Vianna estabelece não só argumentos de defesa das prerrogativas do Judiciário, como também nos apresenta uma série de princípios que estruturam uma perspectiva constitucional autoritária. Contudo, diante da complexidade dessa proposta e para evitar uma quebra na apresentação dos elementos constitutivos da teoria democrática de Vianna, retomaremos esse último ponto mais à frente. Nesse sentido, destacamos, a seguir, a demofobia, que, juntamente com a identificação de uma tradição, com o elitismo e com a prevalência da técnica sobre a política, constituem os elementos que justificam a construção de uma democracia de participação restrita e qualificada no pensamento de Vianna.

### 3.6 A DEMOFOBIA

*[...] Este Estado não é uma nacionalidade; este país  
não é uma sociedade; esta gente não é um povo”.*  
*Alberto Torres (1914, p. 198)<sup>89</sup>.*

Para Vianna, as instituições construídas pelo “irrealismo” de nossos dirigentes tinham estabelecido uma série de arranjos inadequados à realidade nacional, entre elas o sistema eleitoral, que somente reforçava o mandonismo local e se nutria de um “povo-massa” despreparado politicamente para as eleições. A partir dessa conclusão, Vianna oferece, de forma destacada e difícil de ser encontrada em outros autores do cânone do nosso pensamento social, os subsídios “objetivos” para o alheamento político da grande maioria da população. Vianna compreendia, assim, que a política deveria ser efetivada apenas por uma elite. Como

---

desse artigo e, nesse ponto, se juntará a Oliveira Vianna na crítica ao governo por não levar em conta as “prerrogativas” da magistratura.

<sup>89</sup> No mesma direção de desconfiança a entrada das multidões na vida política, Alfred Fouillée defendia, em 1900 (apud BRESCIANI, 2005, p. 58) que a crise e degenerescência do caráter nacional francês se devia, além da derrota para as tropas prussianas, em razão “sociedade democrática”, retratada como uma “casa de vidro” permanentemente ameaçada pelo inchaço de uma multidão de “fundo grosseiro”, responsável por escolher políticos, jornalistas e romancistas que não faziam nada mais do que “traduzirem em clamores barulhentos seus preconceitos e seus ódios”.

poucos, Vianna oferece os argumentos justificadores de nossa demofobia<sup>90</sup> a partir de preconceitos, tratados como argumentos científicos, que estabeleceram a ideia da incapacidade da população para as instituições liberais.

### 3.6.1 Não éramos preparados historicamente para a democracia...

Em 1949, Vianna se voltava contra os arranjos liberais-democráticos da Constituição de 1946. Sua crítica contida em *Instituições políticas brasileiras* era dirigida especialmente ao sufrágio universal e voto direto. Para ele, haveria uma inadequação entre estes institutos insertos na constituição de 1946 e a condição histórica da sociedade brasileira, marcada, desde seus inícios por “costumes” outros que a desabilitariam para as práticas democráticas.

Para Vianna, a democracia de participação direta das massas seria um exotismo e seria expressão de pura utopia idealista de nossas elites (VIANNA, 1999, p. 318). Utilizando-se da linguagem biológica, Vianna trabalha com a ideia de que o regime democrático seria um organismo estranho, inoculado, sem nenhum preparo numa população que já teria estabelecido sua própria compleição para determinadas práticas políticas e sociais. Vianna buscava demonstrar que não éramos historicamente preparados para a democracia e que a insistência de constituições como a de 1946, bem como a de suas congêneres de 1891 e 1934, em estabelecer um regime não adaptado às práticas e costumes locais, fatalmente iriam falhar em seu intento: “em boa verdade, o regime democrático, que nos veio com a Independência, não tinha - e isto foi deixado claro nos capítulos anteriores- nada com a estrutura da nossa sociedade, nem correspondia a nenhuma exigência do seu espírito” (VIANNA, 1999, p. 279).

Ao contrário da Europa – sempre apresentada de maneira idealizada e com imagens idílicas –, que se constituiu a partir de aldeias agrárias que forjaram um sentimento de comunidade local e espírito público, matriz do regime democrático, no Brasil não tínhamos desenvolvido um sentimento coletivo (VIANNA, 1999, p. 116). Para Vianna, a democracia não seria uma invenção dos povos, mas um impulso da tradição advinda de organizações populares existentes desde os primórdios da Europa<sup>91</sup>. Faltava-nos essa “tradição” solidarista europeia, base da democracia, que também fora transplantada para a América do Norte pelos imigrantes saxões. Nessas sociedades, a prática democrática estaria sedimentada como fruto

<sup>90</sup> O conceito de *demofobia* foi retirado da tese de Thais Florencio de Aguiar (2013). Refere-se ao “medo em relação à emergência do *demos* na política moderna” (AGUIAR, 2013, p. 16). Trata-se do medo em relação às massas e às multidões que se constituiu no pensamento político moderno.

<sup>91</sup> Vianna chega a apontar que essas tradições democráticas viriam “da alvorada do neolítico – seguramente há cerca de cinco mil anos” (VIANNA, 1999, p. 119). Moraes (1993, p. 88-102) aponta as incoerências e as fragilidades históricas dessa interpretação de Vianna.

de um “costume”, como algo corriqueiro no modo de vida do povo e estaria, ainda, “dentro da consciência e da sensibilidade de cada membro destas comunidades. Essa relação entre “costumes”, “prática corrente” e “sensibilidades” democráticas teria estabelecido um “complexo psicológico” que redundou em práticas política responsáveis pela instalação de “um complexo de democracia direta” (VIANNA, 1999, p. 118), que fez com que o sentimento democrático fosse algo próprio da psicologia desses povos.

Ao contrário dessa experiência, tudo na formação social brasileira nos compelia ao antiurbanismo e centrifugismo. A causa de nossa dispersão vinha dos latifúndios e das sesmarias de léguas e léguas, que estabeleceram grandes distâncias entre os povoamentos e geraram o isolamento populacional. A estruturação “ecológica” de nossa população foi estabelecida de maneira rarefeita, com a dispersão dos moradores. Criou-se, em consequência, um homem “dentrófilo”, com disposição individualista e atomística (VIANNA, 1999, p. 131-135).

Esse gosto pelo insulamento permaneceria na “psique” nacional. Numa realidade como a brasileira, o espírito público não teria encontrado espaço para florescer como “tradição” ou “cultura”, fazendo com que não se estabelecesse uma tradição democrática entre nossa gente (VIANNA, 1999, p.140). Se posicionando no papel de especialista e conhecedor de nossa realidade, Vianna decretava:

Estude-se a história da nossa formação social e economia e ver-se-á como tudo concorre para dispersar o homem, isolar o homem, desenvolver no homem, o *indivíduo*. O homem socializado, o homem solidarista, o homem *dependente de grupo ou colaborando com o grupo* não teve, aqui, clima para surgir, nem temperatura para desenvolver-se [...] (VIANNA, 1999, p. 141, itálicos do autor).

O retrato da sociedade brasileira traçado por Vianna era de uma sociedade despreocupada com o interesse coletivo, sem interesse público ou de qualquer sentimento de solidariedade comunal ou coletiva e, por essa razão, carente de instituições agregadoras, responsáveis por estabelecer e fortalecer um espírito de corpo. A “psicologia coletiva” do povo, em razão de seus “costumes”, “usos” e “tradições”, era fundamentalmente “insolidarista”.

Como construir uma democracia sem as bases organizacionais para tal? De início, Vianna aponta que, “tradicionalmente”, o povo – como elemento de expressão da massa, o “povo-massa” – não participava da vida política brasileira até 1821-1822. Nossa vida política era organizada de forma oligárquica ou aristocrática. O “povo” que era eleito para as Câmaras Municipais até então era constituído por uma classe selecionada, os chamados “homens-bons”

(VIANNA, 1999, p. 147). Em nossa experiência histórica, em nossa “tradição”, nunca havíamos conhecido o governo direto do “povo-massa” (VIANNA, 1999, p. 150).

Em sua narrativa da história social e política brasileira, Vianna buscava demonstrar que a sociedade brasileira não tinha qualquer preparo para a vida democrática. Nossa índole política teria sido moldada por meio de uma organização pautada pela autoridade de um “fundador” e não “surgida” ecologicamente, de forma espontânea. Desse modo, a sociedade brasileira sempre se organizou em razão do direcionamento do Estado. Até mesmo os Conselhos Municipais da colônia, que deveriam expressar os interesses mais localistas da estrutura administrativa, foram “fundados” e não gerados de forma natural. A organização política de nossa sociedade, se fez, portanto, a partir da ação coercitiva da autoridade pública. Em suma, não se estabeleceram, no país, formas de organização da vida pública que pudessem desenvolver o caráter democrático de um homem “repúblico” (VIANNA, 1999, p. 163).

Somente a partir da independência política de Portugal que se inauguraria, entre nós, o regime democrático. Contudo, esse regime encontraria um povo desqualificado para sua prática, em razão da ausência de uma tradição, de práticas e de costumes de vivência política para tal. A partir de então, o povo tornara-se massa de manobra das elites locais, a ser “tangido” às urnas pelos interesses eleitorais da “nobreza rural”. Animava-se, assim, o espírito faccioso das disputas municipais. Nosso povo, com exceção dos senhores de engenho, formava uma “congregação de pobres”, de “pés descalços”, sem organização alguma. Ao traçar esse quadro, a narrativa de Vianna nos impele a perguntar: como estabelecer uma democracia com esse “tipo” de gente?

Vianna destaca de que forma teria sido introduzido o elemento exótico da “democracia pura” no país. Aponta a lei de 21 de outubro de 1821 que teria, “por um golpe de pena”, estabelecido sem qualquer preparo a transição, “da aristocracia pura para a democracia pura” em nossa sociedade (VIANNA, 1999, p. 273, *aspas e itálicos do autor*)<sup>92</sup>:

---

<sup>92</sup> Esse influxo “democrático” iniciado em 1821 seria absorvido pela legislação imperial com a outorga da Constituição de 1824. José Murilo de Carvalho (2007) assinala que, até para os padrões da época, as leis eleitorais do país eram bastante avançadas. Poderiam votar todos os homens a partir de 25 anos que tivessem renda mínima de 100 mil-réis. Todos os cidadãos qualificados eram obrigados a votar. Não podiam participar dos pleitos, por não serem considerados cidadãos as mulheres e os escravos. O sistema de voto era indireto, copiado da constituição espanhola de 1821 e estabelecia uma divisão entre eleitores primários e secundários. Por esse critério, o eleitor primário conferia ao secundário a eleição final do candidato. Nesse sistema, os libertos podiam votar na eleição primária. O limite de idade caía para 21 anos no caso dos chefes de família, bacharéis, clérigos, empregados públicos, ou seja, para todos que detivessem independência econômica. Como destaca Carvalho, “a limitação de renda era de pouca importância. A maioria da população trabalhadora ganhava mais de 100 mil-réis por ano. Em 1876, o menor salário do serviço público era de 600 mil-réis. O critério de renda não excluía a população pobre do direito do voto” (CARVALHO, 2007, p.30). Carvalho traz dados da época que atestam que

Foi a lei de 21 de outubro de 1821 que trouxe à vida política da Colônia esta profunda alteração. Democratizando bruscamente a capacidade eleitoral, ela instituiu - com uma amplitude que nem hoje temos - o *sufrágio universal*. Passaram, em consequência, a ser eleitores - em pé de igualdade com a antiga “nobreza da terra” - todos os residentes da Colônia, maiores de 21 anos, mesmo os analfabetos, mesmos os mestiços. Toda a peonagem das cidades. Toda a peonagem dos campos. Toda esta incoerente população de pardos, cafuzos e mamelucos infixos, que vagueavam então pelos domínios.

De acordo com Vianna, a democracia seria um embaraço desde seu início. Para demonstrar sua tese, recorre novamente à história para afirmar que o Estado-nação de base democrática nasceu como um problema desde a sua fundação. Como ele teria sido o resultado de uma revolução (a francesa de 1789), surgiu de forma inesperada, não encontrando uma população preparada para as demandas democráticas (VIANNA, 1999, p. 172). A elevação do povo-massa à condição de soberano da nação encontrara uma turba sem qualificações para os negócios públicos e administração do Estado.

Contudo, em algumas partes da Europa, as práticas solidaristas auxiliaram nesse processo de transição. O Estado democrático necessitaria, para se concretizar, de sentimentos de interesse coletivo, os quais ensejariam a preocupação com o bem público. Isso se realizaria por um “complexo cultural” anterior e preliminar à instituição do tipo de Estado democrático. De acordo com Vianna, esse “complexo” foi encontrado basicamente nos países anglo-saxões, bem como nas nações germânicas e escandinavas. Para o resto do mundo, sobrou apenas o papel de copiadore dos modelos desenvolvidos por esses países (VIANNA, 1999, p.176-7). Em sua estratificação dos modelos constitucionais, construído por uma série de *lugares-comuns*, a primeira posição entre os imitadores constitucionais seria formados pelos latinos, em razão de seu “complexo de inferioridade” em relação a europeus e norte-americanos (VIANNA, 1999, p. 101-104); seguidos pelos povos balcânicos e eslavos (poloneses, russos, sérvios, montenegrinos, búlgaros e húngaros), “que nunca se elevaram de sua “consciência da solidariedade de aldeia” e mesmo povos “ilustres” como gregos, “que nunca se elevaram acima da ‘consciência da cidade’” (VIANNA, 1999, p. 104) e celtas, que pararam na “solidariedade de clã”.

A “tradição” brasileira era outra, insolidarista em sua essência. Nossa forma de organização nuclear se dera a partir do “clã rural”, uma estrutura social estabelecida a partir

---

cerca de 50% da população masculina era eleitora ativa. De acordo com o censo de 1872, 13% da população total votavam. Mesmo para os padrões dos países europeus, o percentual de eleitores era grande. Para efeito de comparação, destaca que na Inglaterra de 1870 votavam 7% da população total; na Itália, 2%; em Portugal, 9%; na Holanda, 2,5%. A participação mais alta encontrada no século XIX foi nos Estados Unidos, onde 18% da população votou para presidente em 1888. Ademais, assinala que o sufrágio universal masculino existia apenas na França e na Suíça somente a partir de 1848 (CARVALHO, 2007, p. 31).



do princípio da autoridade de um chefe familiar. Se por um lado essa organização clânica agrupava a “plebe-rural” em torno da figura do fazendeiro ou senhor de engenho, por outro estabelecia a autonomia desses mesmos grupos, constituindo uma sociedade dispersa e incoesa na forma de “*oikos* fazendeiros” (VIANNA, 1999, p. 256).

Quando o regime democrático foi estabelecido a partir do processo de independência, o teria sido com a finalidade de atender uma necessidade de política administrativa. Era necessário formar o governo provincial e o governo nacional. Até então, estas duas estruturas administrativas eram organizadas pelo “processo carismático”, isto é, pela nomeação que vinha das autoridades colonizadoras (Capitão-General, pelo Vice-Rei ou pelo Rei). A estrutura municipal, por sua vez, era restrita aos chamados “homens bons”, formada exclusivamente por elementos aristocráticos da sociedade (VIANNA, 1999, p. 267). Portanto, não era de nossa tradição o elemento democrático do sufrágio universal. Nossa educação política teria sido moldada pela escolha carismática das lideranças nacionais e pela escolha elitista dos representantes nacionais.

Mas o que seria esse “carisma” apontado por Vianna? Por certo não se restringe ao sentido weberiano do termo, em que o poder carismático seria uma qualidade extraordinária e pessoal, uma espécie de “dom da graça” específica de uma determinada pessoa (WEBER [s.d.], p. 99). O poder carismático, na concepção de Weber, seria o resultado do reconhecimento de que, em determinada figura, se congregam as qualidades e virtudes que a vocaciona para a liderança. Portanto, o poder que possui é o resultado de um carisma prévio. Em Vianna, o carisma confunde-se com a origem social do detentor do poder; mais do que um “dom”, o carisma é a condição daqueles que podem mandar em razão de suas origens aristocráticas. Em suma, estabelecendo uma argumentação que valoriza a tutela e o controle, Vianna aponta que o regime democrático e sua fórmula eletiva não passaria de “sugestão exótica” não afeita à tradição popular, acostumada à via carismática e aristocrática.

### 3.6.2 Democracia como tumulto

A entrada abrupta das “massas” despreparadas na cena política era motivo de temor e de espanto por parte dos segmentos “tradicionais” da população imperial. Para realçar aos seus leitores as imagens dessa experiência, Vianna se utiliza de depoimentos e descrições das eleições do período imperial contidas nas obras de autores como João Francisco Lisboa<sup>93</sup>,

---

<sup>93</sup> A obra que Vianna cita de João Francisco Lisboa (1812-1863) é *Apontamentos para a história do Maranhão* in *Obras Completas*, Vol. II, [s.d.].

Francisco Belisário<sup>94</sup>, Justiniano da Rocha<sup>95</sup>, João Brígido<sup>96</sup>, entre outros. Vianna cita os relatos desses autores como fontes fidedignas dos eventos que buscava desqualificar. Como os demais historiadores formados a partir do IHGB, a fonte principal de suas pesquisas baseia em relatos, seja de viajantes estrangeiros, seja de brasileiros, assim como de história regional produzida nas províncias. Em comum, as fontes tinham como fundamento relatos de primeira ou segunda ordem de testemunhas oculares dos “fatos” da época.

Coerente com seu método de análise dualista, Vianna estabelece o antagonismo de imagens entre as eleições do período colonial e as eleições no Império. De um lado, a visão idílica das primeiras, em que se reinava a paz e a ordem resultantes da “melhor gradação social” de um reduzido número de eleitores (VIANNA, 1999, p. 272). De outro, a visão de uma [...] “variegada turba, que se compõe, e em grande parte, de figuras vulgares, sórdidas e ignóbeis [...]” (VIANNA, 1999, p. 275)<sup>97</sup>.

Quando a descrição não provinha de uma testemunha ocular dos fatos, como era o caso de João Brígido, o valor das descrições adivinha do fato de, exatamente, reforçar os argumentos coligidos por Vianna: “e o seu testemunho vale por isso; tanto mais que concorda em gênero, número e caso com o daquelas duas outras testemunhas oculares” (VIANNA, 1999, p. 276). Trata-se de uma estratégia argumentativa do autor: ele constrói um texto em que não se apresentam visões conflitantes, capazes de contrastarem suas teses. Mesmo nos raros momentos em que tais perspectivas surgem, são apresentadas como exceções que apenas confirmam uma regra histórica.

As imagens empregadas para definir os eleitores e as eleições democráticas retratam uma “anarquia formidável” (VIANNA, 1999, p. 277). Utilizando-se de frases de João Francisco Lisboa, Vianna ressalta que o regime democrático teria produzido “uma espécie de anarquia branca e difusa, provocada pela malta ou patuleia”, que se juntava a uma “cabrada belicosa e agressiva” ligada aos clãs locais, para criar desordens nos dias de eleições (VIANNA, 1999, p. 276). Era essa multidão malcheirosa “[...] de habitantes sujos, malvestidos, ou cobertos de trapos, armados de parnaíbas, espingardas e cacetes”<sup>98</sup> que, nas palavras de Vianna foi alçada, “[...] por decreto, à condição de Povo Soberano” (1999, p. 276). De acordo com o autor, “[...]essa anarquia formidável, nascida do, ou com, o

<sup>94</sup> As citações de Vianna são retiradas da *O sistema eleitoral do Império* de 1872. Vianna utiliza a edição de 1882. Para uma breve apresentação sobre o autor e essa obra cf. Ana Nemi (2012).

<sup>95</sup> Para a meio da obra *Ação; reação; transação*, Vianna não aponta o ano da edição, mas a primeira edição do livro é de 1855. Para uma apresentação do autor e de sua obra cf. Cardim Elmano (1964).

<sup>96</sup> Trata-se da obra *Apontamentos para a História do Cariri*, de 1888.

<sup>97</sup> Trata-se da descrição de João Francisco Lisboa (1812-1863) sobre as eleições na cidade de São Luís e no interior da província.

<sup>98</sup> Imagens retiradas de João Brígido ao descrever as eleições na província do Ceará.

universalismo do sufrágio, não era um fato episódico, esporádico, regional – localizado no Nordeste. Era, ao contrário, um fato geral, estendia-se por todo o país com mais ou menos virulência” (VIANNA, 1999, p. 277). As eleições eram apresentadas como “orgia desenfreada *a que nenhum homem decente deveria sequer assistir*” (VIANNA, 1999, p. 278, itálicos do autor)<sup>99</sup>.

Que efeitos essas imagens teriam exercidos em seus leitores não se pode precisar ao certo, mas dada a influência intelectual de Vianna, elas projetaram uma visão quase que apocalíptica do processo democrático e do voto popular como algo perigoso. A inserção do vírus democrático teria gerado eleições marcadas pelo tumulto e violência que teriam caracterizado todo o período imperial. Para Vianna, o nível dos eleitores baixara: “Era este novo cidadão o ‘cidadão de Rousseau’, na sua mais radical encarnação americana” (VIANNA, 1999, p.295). Destaca-se como era mal vista, para os conservadores, a democracia de base rousseauianas. Vianna fala de uma “ideologia do sufrágio universal”, a qual, forjada “em longes terras” não tinha nada a ver com nossa realidade e era estranha à nossa formação social, construída a partir dos “clãs feudais” e sua organização autoritária (VIANNA, 1999, p.279-280).

Os estudos científicos teriam oferecido a Vianna a possibilidade de conhecer o povo, e como resultado dessa investigação, traçava-se o retrato sombrio de uma massa ignorante e desregrada, incapaz, em razão de sua formação sócio-histórica, de exercer a democracia direta. Era preciso estabelecer “novos padrões de conduta”, a serem executados de forma “objetiva”, levando em conta a experiência histórico-social da população.

O que a ciência social nos diz é que é preciso ver até onde o povo - *um determinado povo* - tem possibilidade de executar este regime, este código, este sistema, esta nova Constituição. Para isso, a resposta só poderá ser dada estudando-se o povo na sua vida, nos seus usos, nos seus costumes, nos seus preconceitos, nas suas crenças e tabus, nas suas linhas tradicionais de comportamento, nas possibilidades que ele possa oferecer de modificá-las, de modo a poder executar nos *novos* padrões de conduta, estabelecidos este regime, neste código, nesta nova lei; digamos: nesta nova Constituição” (VIANNA, 1999, p. 102).

### 3.6.3 As influências intelectuais demofóbicas

Os argumentos de Vianna contra as “massas” eram reflexo de um amplo debate em torno da questão da psicologia individual e coletiva que reunira no Brasil médicos, criminalistas e sociólogos, num movimento que partia de países europeus, sobretudo na

<sup>99</sup> Vianna atribui a frase a Joaquim Nabuco em *O Abolicionismo*.

França, desde meados do século XIX. (BRESCIANI, 2005, p. 335). Nesse período, se desenvolveram na França estudos sobre a psicologia social, seja na forma da psicologia das multidões, seja na da psicologia coletiva ou na psicologia dos povos, todas motivadas em perscrutar e definir sobre os possíveis laços identitários de uma população que sofria com uma situação de precária estabilidade política desde a Revolução de 1789. O país vivera, desde então, o terror jacobino, os dois Impérios napoleônicos, a restauração dos Bourbons e Monarquia de Julho, até adquirir uma certa estabilidade com a Terceira República na década de 1870, mas que se iniciou abalada pela derrota diante da Prússia em 1870 e pela Comuna de 1871 (BRESCIANI, 2005, p. 56-57).

Essa situação de instabilidade política francesa fez com que vários autores da segunda metade do século XIX buscassem estabelecer, partindo da perplexidade daqueles acontecimentos, os traços identitários da nação francesa. Destaca-se, nesse movimento, um historiador de referência para os intelectuais brasileiros nas décadas iniciais do século XX: Hippolyte Taine. No mesmo período, iniciam-se os estudos sobre o comportamento coletivo dos povos, numa perspectiva de estudos sobre o continente europeu, ou do perfil psicológico de uma específica população de um determinado país. Desenvolvem-se, também, estudos médicos e jurídicos baseados em métodos de psicologia social, com vistas a estabelecer possíveis inter-relações entre comportamentos coletivos e comportamentos transgressivos, desviantes ou criminosos. A partir da década de 1890, os profissionais de medicina e direito passam a traçar “o percurso descendente na escala de civilização do homem quando reunido em multidão” (BRESCIANI, 2005, p. 57).

Hippolyte Taine, na década de 1880, em *Les Origines de la France Contemporaine*, ofereceu aos estudos posteriores as bases “factuais” que demonstravam o caráter irracional, instintivo e sugestível das multidões, além de assinalar “a força persuasiva das imagens utilizadas como apelo emotivo de eficácia inequívoca na mobilização das massas”. Entre os estudiosos mais conhecidos acerca do tema estão Henri Fournial, Scipio Sighele, Gabriel Tarde e Gustave Le Bon. Estes dois últimos são muito citados por Oliveira Vianna<sup>100</sup>.

Os trabalhos de Gabriel Tarde, teórico da noção de psicologia coletiva, obtiveram grande aceitação no período, em especial pela diferenciação que estabelecia entre multidão

<sup>100</sup> Gustave Le Bon foi autor de *Psychologie des Foules* (1895) e *Psychologie du Socialism – Lá Révolution Française et la Psychologie des Révolutions* (1912); Gabriel Tarde foi autor, entre outros, de *Les lois sociales. Esquisse d'une sociologie* (1898), *L'opinion et la foule* (1901) e *La psychologi économique* (1902-3). Em análise sobre a biblioteca de Vianna, Venancio (2015, p. 161-168) aponta a presença do que havia de mais atualizado da produção das Ciências Sociais dos grandes centros. Entre os franceses, além de Le Bon e Gabriel Tarde, destaca livros de Le Play, Edmond Demolins, Georges Gurvitch, Harold Laski, Vacher de Lapouge, Vidal de laBlache, Émile Durkheim, Georges d'Avanel, Roger Bastide, Tocqueville, Auguste Comte, Maurice Halbwachs e Celestin Bouglé.

permanente e dispersa. A primeira era entendida como uma grande concentração de pessoas num mesmo local público. A segunda seria uma entidade moderna e produzida pelos meios de comunicação, em especial pela imprensa<sup>101</sup>.

Em comum entre os estudos históricos de Taine e o discurso médico-jurídico é a suspeição em relação às “massas”. De acordo com Taine, haveria uma relação antagônica entre o aumento das massas e as formas civilizadas de convívio social, de forma que o aumento progressivo das “massas” geraria o correlato rebaixamento civilizacional do convívio social.

Esse debate do final do século XIX se manteve aceso e vivo nas três primeiras décadas do século XX, sob o impacto das ideias autoritárias e totalitárias do período. Autores como Henri Fournial, Scipio Sighele, Gustave Le Bon e Emile Durkheim elaboraram estudos com base e conclusões— muitas retiradas dos textos de Hyppolite Taine<sup>i</sup>— que se estabeleceram como um *corpus* de conhecimentos largamente utilizados, inclusive no Brasil (BRESCIANI, 2005, p. 336).

É nesse período que surge a *teoria do comportamento regressivo das massas*. Apoiava-se nos preceitos das especificidades físicas e psicológicas das raças ou povos. Essa teoria, desde a década de 1880, era o suporte que oferecia cientificidade para a afirmação de “que qualquer homem, mesmo o mais instruído, tinha sua capacidade intelectual rebaixada quando passava a integrar uma multidão” (BRESCIANI, 2005, p. 335).

Vianna recorta dessa teoria do comportamento regressivo das massas um de seus preceitos iniciais: o do “primitivismo e da instintividade das massas populares” como um todo e para definir a “realidade brasileira”, ainda localizada nas áreas rurais sob o “sistema de clã” (BRESCIANI, 2005, p.335). Por meio da perspectiva psicológica, pregava que nossa organização por clãs impediria a formação da consciência nacional, pois não possibilitava a circulação de ideias que pudessem ser identificadas com um “público” ou que pudesse formar uma “opinião pública”. Desse modo, partindo dessas premissas e da evidência do predomínio do agrarismo no país, que isolava a parcela majoritária da população para uma consciência cívica e da cultura política, Vianna defendia a tese de que a democracia no país não passava de um erro grosseiro (BRESCIANI, 2005, p. 337).

---

<sup>101</sup> De acordo com Bresciani (2005, p. 336), Sigmund Freud partira dessas análises, em especial dos escritos de Le Bon sobre a centralidade da figura do líder nesse contexto de multidões, para elaborar seu trabalho dos anos de 1920 sobre psicologia coletiva para “sugerir formas de organizar grandes grupos humanos de forma permanente sob lideranças que inverteriam a tendência de descida em direção à barbárie, estimulando progressivamente comportamentos disciplinados”.

Estávamos diante de uma população inconsciente e inculta que, “em matéria de psicologia política [...] [estava] ainda na fase do patriotismo tribal, da solidariedade de clã, clã rústico, parental, senhorial ou eleitoral” (Vianna [s.d.] *apud* BRESCIANI, 2005, p. 338). Era necessário articular “uma consciência nacional forte, vivaz, preponderante”. Seu projeto era o de forjar essa subjetividade unificada com a objetividade de instituições que lhes refletissem para estabelecer uma estrutura constitucional adequada para ser um projeto sólido e firme (BRESCIANI, 2005, p. 338)

Vianna entendia que a democracia conduzida pelas massas era um vício institucional cujas consequências incluíam todos os tipos de males e desordens. Como lidar com essa multidão? A proposta de Vianna passa pela organização das massas, forjando uma solidariedade por meio de corporações ou associações de classes, de modo a assegurar uma base social integrada e disciplinada.

### 3.7 A REPRESENTAÇÃO PELO ALTO: O ELITISMO

*“O governo é uma função de elite e das elites; cabe, portanto, às elites elegerem os agentes supremos do governo”* (OLIVEIRA VIANNA, 1939, p. 252)<sup>102</sup>.

Estabelecidas as bases “científicas” que comprovavam a baixa qualidade de nossa população, era necessário estabelecer mecanismos que evitassem sua participação na vida política do país. Vianna, em texto que detalha sua colaboração ao anteprojeto da constituição de 1934(1991), propõe a eleição indireta do Presidente sob um sufrágio eleitoral restrito. O corpo eleitoral proposto por Vianna seria recrutado “pelo critério da cultura geral” e pela presunção do “conhecimento dos negócios públicos nacionais”. Seria formado, portanto, pelos homens públicos “reconhecidos nacionalmente” (VIANNA, 1991, p. 221). Na construção de sua arquitetura eleitoral, pretendia estabelecer o domínio do conhecimento sobre a política. Os políticos na República de Vianna comporiam, no máximo, 40% da massa eleitoral votante. A preponderância eleitoral recairia sobre pessoas que não fossem sujeitas à instabilidade própria da política. Desse modo, os eleitores seriam, num primeiro grupo, os que estivessem protegidos pelas “indemissibilidade, tais como os magistrados, juízes de tribunais de contas, professores universitários ou de escolas superiores. Os demais componentes seriam representantes de outros segmentos sem vinculação a partidos políticos, como os Conselhos Técnicos e Associações Culturais. De acordo com tabela que apresenta em seu projeto, o

<sup>102</sup> A mesma frase se encontra em Vianna (1991, p. 220).

“governo das elites, às elites” seria formado por apenas 3.000 eleitores. Na época, Vianna calculava a população total em 35 milhões de habitantes. Dentre estes, apenas de 5 a 6 milhões viviam nas cidades. Para fechar ainda mais seu círculo de eleitores, propunha que somente os moradores das capitais poderiam votar para Presidente, de modo que se evitasse que as “maiorias incultas” dos campos anulassem os votos dos eleitores urbanos (VIANNA, 1991, p. 219-20). Por esses dados, pode-se perceber que o país deveria ser representado por menos de 1% de toda a população. Aos políticos caberia apenas a terça parte do colégio eleitoral. Nessa conformação, “seriam os elementos culturais e técnicos que elegeriam o Presidente” (VIANNA, 1991, p. 223). O governo deveria ser “a expressão da vontade e do pensamento das elites dirigentes do país”, pois somente elas teriam “consciência dos grandes interesses da nacionalidade” e possuiriam o “sentimento profundo dos seus interesses históricos” (VIANNA, 1991, p. 223).

Além de suas capacidades intelectuais, as elites seriam o *locus* do elemento moral necessário para a condução do país. Em *O Idealismo da Constituição* (1939), Vianna busca demonstrar que o caráter moral somente poderia ser encontrado em um pequeno grupo, nos “homens da raça”, tais como existiam nos Segundo Império. Destacava ainda, utilizando-se de referências do pensamento corporativista de Mihail Manoilescu<sup>103</sup>, que as elites dirigentes dos modernos Estados autoritários “caracterizam-se pela sua despreocupação do dinheiro e das vantagens pessoais” (VIANNA, 1939, p. 280). A democratização sem limites do sufrágio universal traria a corrupção dos costumes, afetando também os dirigentes do país. Para Vianna, isso poderia ser verificado na experiência brasileira a partir da proclamação da República, período em que ocorrera uma mudança dos padrões de ética e valores morais (VIANNA, 1939, p. 281). A Constituição de 1891 e seus ideais teriam fracassado devido a democratização do sistema político com base nas massas<sup>104</sup>. Faltou-lhe uma classe social que

---

<sup>103</sup> Trata-se da obra *Le Parti Unique* (1935). Vieira (2010), no texto “Manoilescu e a leitura de Oliveira Vianna”, mostra que a obra de Manoilescu teve boa recepção nos meios intelectuais brasileiros. Seu livro *O Século Corporativo* foi traduzido por um dos intelectuais mais engajados do Estado Novo, Azevedo Amaral. Em relação à Vianna, Vieira assinala que sua leitura de Manoilescu, como de outros autores corporativistas, não se fazia por meio da aceitação pacífica de seus pressupostos. Ele estabelecia uma reelaboração com vistas a adequá-los a suas finalidades teóricas. Vianna seria contrário à solução do “corporativismo de Estado” proposto por Manoilescu. Por meio dessa concepção, se daria a completa absorção pelo Estado das corporações, seja como partes integrantes ou órgãos. Em seu lugar defendia o “corporativismo de associação” em que as corporações manteriam autonomia frente ao Estado (VIEIRA, 2010, p. 44). De acordo com Vieira, “o ponto central de interesse para Oliveira Vianna é a concepção de corporativismo, e especialmente o funcionamento da corporação, rejeitando de modo explícito a subjacente doutrina do Estado” (VIEIRA, 2010, p. 45). O Estado concebido por Manoilescu seria totalitário em sua essência. Vianna, em sua leitura, extirpa o traço totalitário e assimila os princípios corporativistas e o funcionamento das corporações (VIEIRA, 2010, p. 46).

<sup>104</sup> Em seu texto “Oliveira Vianna e a democratização pelo alto”, Moraes (1993) chama atenção para um olhar “iludido” que levou Oliveira Vianna a idealizar politicamente as elites liberais da Primeira República como se naquele momento tivéssemos, de fato, uma sociedade democrática. De acordo com Moraes, “o pressuposto não

os encarnasse. Para Vianna, “*a realização de um grande ideal nunca é obra coletiva da massa, mas sim de uma elite, de um grupo, de uma classe, que com ele se identifica, que por ele peleje e que, quando vitoriosa, lhe dá realidade e lhe assegura a execução*” (1939, p. 87, itálicos do autor).

Em 1949, com *Instituições Políticas Brasileiras*, Vianna voltaria ao tema, dessa vez com o propósito de auxiliar o estabelecimento de uma “democracia possível”<sup>105</sup> no Brasil, em que conjugava seu projeto pedagógico para as elites com a identificação de seus membros mais qualificados:

O nosso grande problema, como já disse alhures, não é acabar com as oligarquias; é transformá-las – fazendo-as passarem de sua atual condição de oligarquias brancas para uma nova condição – de oligarquias esclarecidas. Estas oligarquias esclarecidas seriam então, realmente, a expressão da única forma de democracia possível no Brasil; porque realizada na sua forma genuína, isto é, no sentido ateniense – do governo *dos melhores* (1999, p. 479, itálicos do autor).

Para Vianna, essa elite não passaria de uma “minoria diminutíssima” formada pelos “homens de 1000”. A referência que trazia era dos homens que teriam auxiliado o Imperador a estabelecer a centralização política que teria nos salvado da “desordem” e “anarquia” política (1999, p. 336-343). Por meio desse modelo, Vianna buscava demonstrar que a centralização política não poderia prescindir do apoio de uma “opinião pública” qualificada. Desse modo, estabelece que centralização e elitismo político se complementam. Não haveria, portanto, a imagem de um líder completamente autônomo. O Chefe da Nação encontra nos “homens de 1000” de seu tempo o suporte de ideias e os valores que representariam o “sentimento nacional”. São homens que trazem o mundo para o governante. Eles vêm de fora e por isso impedem que o governo se transforme numa pura unidade. São homens forjados pelas ideias, pelos livros e pelas universidades e que não tinham qualquer relação com o “povo-massa”.

Nesse processo de ressignificação do direito constitucional, era necessário estabelecer novos parâmetros para o poder constituinte. Nesse sentido, foi preciso afastar a ideia de povo como constitutivo de seu conceito. Constrói-se, assim, toda uma narrativa fundamentada em pretensas bases científicas para afirmar que não tínhamos povo. Argumentos retirados das mais diversas disciplinas foram utilizados para construir essa

---

demonstrado desta pretensa contraprova é o de que aquelas elites queriam realmente instaurar a democracia no Brasil. Não será demais insistir em que, ao classificar este projeto como utopicamente ilusório, era o próprio Oliveira Vianna que estava se iludindo” (MORAES, 1993, p. 120)

<sup>105</sup> A referência sobre como se deveria construir um sistema democrático que levasse em conta nossas “especificidades” será uma constante em nossa história político-constitucional. Tome-se como exemplo a obra *A Democracia Possível*, de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1979).



narrativa, desde os racialistas, históricos, passando pelos mesológicos, sociológicos, entre outros. Fundamentava-se, assim, a exclusão jurídica do grosso da população. No constitucionalismo autoritário, a demofobia é elemento central para a concepção de constituição. A origem desse saber estaria no conhecimento da “realidade nacional”, possibilitada pela objetividade do método histórico-sociológico.

Se há essa desconsideração pelo povo – que se concretiza na completa dispensabilidade da representação política parlamentar – tem-se o questionamento: como constituir o poder estatal sem povo? Dito de outra forma, como constituir um Estado de direito que prescinde dos arranjos institucionais liberais (a representação parlamentar) para legitimar a produção de suas normas? A primeira coisa a se fazer é desconsiderar os representados e desconstituir o povo, conceitualmente, de início, para depois alijá-lo de forma concreta.

Sem a vontade popular como substrato teórico ou prático para a constituição do corpo político, o fundamento da legitimidade se transfere para o “conhecimento”, para o “saber”. Daí a importância da formação de uma elite culta para dirigir os rumos da nação e a formação de uma burocracia especializada, na forma de conselhos técnicos de produção legislativa como substitutos da representação popular.

### 3.8 DO ORGÂNICO AO CORPORATIVO: OLIVEIRA VIANNA COMO BUROCRATA DO REGIME

Durante a década de 1920, Vianna ainda não havia feito a travessia do utópico para o orgânico. Sua atuação era basicamente a de um intelectual comprometido com os estudos sobre a formação nacional; não atuava de maneira prática, como iria fazer a partir dos anos 1930, após a ascensão de Vargas ao poder. É nesse período que se estabelecem as constatações de Vianna sobre a nossa formação e “psicologia social”, estabelecendo os primeiros estudos de sociologia realizados no país. Algumas dessas constatações encontrariam respostas concretas quando o autor passa a poder influir diretamente sobre a produção jurídica do país, ao assumir o cargo de consultor jurídico do Ministério do Trabalho, que exerceu entre 1932 e 1940. Esse último período coincide com as maiores inovações e a construção de grande parte da legislação social e trabalhista do Estado Novo. Também é nesse período que se estabelecem as práticas de produção jurídica por uma burocracia estatal especializada, distante de qualquer forma de representação popular.

### 3.8.1 Os Conselhos Técnicos de produção legal

Entre os anos 1930 e 1940, a produção de Vianna é pautada por assuntos relacionados aos aspectos jurídicos dos problemas sociais<sup>106</sup>. É nesse período que sua obra reflete sua posição como burocrata do regime varguista e, fundamentalmente, como um dos articuladores de sua produção jurídica, dedicando suas reflexões aos temas do corporativismo, sindicalismo, Direito do Trabalho e Direito Social (VENANCIO, 2015, p. 242). Durante seu trabalho como Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Vianna põe em prática algumas das concepções autoritárias de produção do direito – com seus métodos próprios de produção legislativa – com o objetivo de produzir a tão desejada sociedade orgânica, pacificada ou domesticada por meio da intervenção do Estado (SILVA, 1990). O direito tinha papel fundamental nesse processo<sup>107</sup>. Para ele, as mudanças legais poderiam corrigir as desigualdades e os desequilíbrios e transformar a sociedade a partir da ordem (VENANCIO, 2015, p. 139).

Os primeiros anos de instalação do regime varguista foram marcados por intensas mudanças políticas, que precisaram ser legitimadas por uma também intensa mudança legislativa. Nesse sentido, no período varguista, a forma jurídica teria um espaço privilegiado para o projeto do Estado Novo. Para diferenciar-se de uma típica ditadura, o Estado não poderia ser estruturado unicamente na vontade do Líder, mas por um arcabouço jurídico construído de forma eminentemente técnica, de forma a lhe garantir algum grau de legitimidade.

A intensidade de mudanças a partir de 1930 fez com que o tempo da política exigisse a aceleração do tempo do direito. Para acompanhar o ritmo da “nova política”, fazia-se necessário também mudar algumas concepções a respeito do direito. Rapidez e qualidade consistiriam em premissas para a produção jurídica. Por consequência, a ideia de aceleração legislativa se constitui como elemento central nesse projeto, juntamente com a concepção de

---

<sup>106</sup> Entre 1930-34, durante o governo provisório, foi criada a maior parte da legislação social ou trabalhista. A participação de Vianna nesse processo foi de extrema relevância. Mais do que um consultor do Ministério do Trabalho, Vianna teria sido o verdadeiro articulador de toda a legislação trabalhista. Como destaca um de seus biógrafos (Torres 1956 *apud* VENANCIO, 2015, p. 138): “Oliveira Vianna, no Ministério do Trabalho, ocuparia a relevante função de Consultor Jurídico. Denominação de um cargo somente, porque em verdade se constituiria no centro criador e orientador da reforma social”.

<sup>107</sup> Para Vianna, o Direito em si não transforma a sociedade, exemplo disso seriam os fracassos de nossas constituições, construídas, como assinalava, por meio de puro idealismo utópico. A relevância do Direito nesse processo está basicamente em sua força coercitiva e na sua força de impor um comportamento com base no temor da coerção do Estado.

que as normas deveriam ser produzidas por uma burocracia especializada, organizada a partir de *Conselhos Técnicos* que representassem os interesses corporativos dos setores organizados da sociedade. Com essa junção, se teria o melhor dos mundos: celeridade e excelência na produção legal. A qualidade e rapidez seriam asseguradas em razão da racionalidade e do “desinteresse” dos atores responsáveis.

Vianna era um entusiasta dessa proposta. Por meio dela, se oferecia uma alternativa mais eficiente que o Parlamento para a produção legislativa, já que não haveria a contaminação de interesses pessoais ou locais, próprios da política. A norma assumiria nesse modelo, prioritariamente, a forma de Decreto. Essa forma jurídica se liga a uma concepção autoritária de se conceber o direito, pois o decreto não passa pelo crivo da discussão representativa popular. Ele é a forma jurídica da vontade do Executivo. A produção jurídica ganharia a partir de então um arcabouço eminentemente administrativo, procurando distanciar-se de qualquer influência política.

Como a ideia de aceleração e eficiência técnica dominariam a produção legal, a representação parlamentar foi considerada algo supérflua, de tal forma que, durante o Estado Novo (1937-1945), não somente o Congresso Nacional teve suas portas fechadas, como também as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais. O governo legislaria sem empecilhos, obstáculos, ou de qualquer exigência de adaptação às negociações com o Parlamento. Como já inaugurado por Júlio de Castilhos, o *locus* para as discussões, elaboração e aprovação de leis seria no poder Executivo.

É nesse momento, já como consultor jurídico do Ministério do Trabalho, que Vianna destaca as benesses de um Executivo legislador, em que se destacam os elementos da concepção jurídica autoritária que relaciona a *aceleração da produção legislativa* e sua *produção por um corpo técnico*, possibilitadas pela *ausência de representação popular* e articuladas por meio do poder político centralizado.

Vianna regozijava o fato de ter contribuído para produzir praticamente toda a legislação social vigente em apenas quatro anos. A razão de tamanha produtividade estaria na existência dos corpos técnicos e, principalmente, pela concentração de poderes no Executivo. O período que estava se referindo corresponde aos anos 1930-1934, já que o texto é datado em 1936, portanto, antes do segundo período de “poderes discricionários” inaugurado em 1937<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Durante seu período no Ministério do Trabalho, Vianna reservaria à gestão de Salgado Filho (1932-1934) seus maiores elogios quanto a sua postura como Ministro, especialmente pelo fato de sempre lhe ouvir enquanto consultor no tocante à legislação social: “ia mesmo a ponto de sacrificar a sua opinião pessoal para não quebrar a

O processo adotado pelo Sr. Salgado Filho teve, além disso, a vantagem de, pela multiplicação das comissões técnicas, acelerar a elaboração das leis sociais, que as circunstâncias do momento estavam exigindo.

Como quer que seja, de uma forma ou de outra, pudemos realizar em cerca de quatro anos a elaboração de todo esse vasto complexo jurídico que forma a legislação social vigente. *Esse vasto labor, operado em tão curto espaço de tempo, não tem paridade em nenhuma legislação do mundo, a não ser a NRA americana*, e, deve-se a isto, por um lado à técnica adotada e, por outro, principalmente ao fato de estarmos num período de poderes discricionários confundidos como se achavam, numa mesma pessoa, as atribuições do Poder Legislativo e as do Poder Executivo - a facilidade de elaborar regulamentos (VIANNA, 1991, p. 283-284, itálicos do autor).

A unidade do poder, juntamente com uma burocracia especializada na produção de leis, teria como resultado uma alta produtividade legislativa. As comissões técnicas, além de sua produtividade, teriam estabelecido uma legislação de alto nível, moderna e eficiente. Vianna afirmava que seria uma “legislação feita pelo povo e para o povo”, referindo-se a “povo” como aqueles representantes de interesses corporativos: patrões e empregados (VIANNA, 1991, p. 284-5). Essa eficiência, aponta Vianna, em tom de lamento, somente foi interrompida a partir da reintrodução do Parlamento como fonte da produção legislativa, em 1934: “com o advento do regime constitucional, este trabalho de elaboração passou para a Câmara dos Deputados. Ora, esta, como sabido, costuma imprimir aos seus trabalhos um ritmo de lentidão exasperante” (VIANNA, 1991, p. 284).

O projeto de Vianna era estabelecer os Conselhos Técnicos como substitutos dos partidos e assim esvaziar de conteúdo político a ação estatal<sup>109</sup>. O objetivo era estabelecer que a competência técnica deveria prevalecer sobre a política, tanto na elaboração das leis como nos atos da administração pública de forma geral. Essa proposta pode ser encontrada em *Idealismo da Constituição*, em que Vianna defendia “a representação profissional, como forma obrigatória e exclusiva” para a constituição dos conselhos municipais (VIANNA, 1939, p. 197). Em nota à segunda edição de *Problemas de Política Objetiva*, de 1945, Vianna explicitava que o Conselho de Economia Nacional, instituído pela Constituição de 1937, não era somente um órgão consultivo, mas um órgão que “podia mesmo vir a ser investido de

---

uniformidade da minha interpretação”. Quanto a Agamennon Magalhães (ministro entre 1934 e 1937), “trazia todas as falhas dos políticos, capaz até de comprometer a administração pública e o prestígio do ministério por motivos pessoais” (VIANNA, 1991, p.353). Numa comparação entre Lindolfo Collor (ministro entre 1930-1932) e Salgado Filho, ressalta que o primeiro, em relação à produção legislativa do Ministério, teria demonstrado preferência pela elaboração individual, enquanto o segundo adotou as comissões de técnicos com a contribuição dos demais interessados, patrões e empregados (VIANNA, 1991, p. 283).

<sup>109</sup> Apesar de terem sido criados como alternativa à política partidária exercida pelo parlamento, o objetivo de esvaziamento da política a partir de órgãos burocráticos não se concretizou. Guandalini Jr. e Codato (2016), em estudo sobre os Departamento de Administrativos do Estado Novo – que tinham como função substituir os legislativos locais –, demonstram como as demandas políticas se transferiram para esses órgãos, havendo em seu funcionamento um dinâmica entre interesses políticos e os interesses burocráticos da ditadura varguista.

funções legislativas no setor da economia nacional, com exclusão [sic] do Parlamento” (1974, p. 140n<sup>110</sup>)<sup>111</sup>.

De acordo com Vianna, o Brasil precisava superar uma tradição bacharelesca que produzia a legislação sem consultar as “classes interessadas”, os “técnicos”, “os práticos do negócio”. Leis produzidas de forma isolada pelas nossas elites políticas teriam estabelecido um processo dissociativo entre representantes e representados (VIANNA, 1974, p. 132). Como resultado, notava-se a falência de muita da nossa legislação ou mesmo da ineficiência administrativa. Para Vianna, esse estado das coisas teria mudado somente a partir da Revolução de 1930, período em que, mesmo no governo provisório, e mais fortemente durante o período ditatorial<sup>112</sup>, se deu a colaboração corporativa para a produção legislativa (VIANNA, 1974, p. 129). Vianna ressalta a importância que essas corporações tiveram na Constituição de 1934 e na Constituição de 1937, como órgãos pré-legislativos e consultivos do Estado<sup>113</sup>.

### 3.8.2 A administrativização do Direito Constitucional

O projeto institucional de Vianna buscava estabelecer um modelo administrativista para a constituição do Estado, estabelecendo uma “administrativização” do Direito Constitucional, que deveria ser estruturado a partir da junção entre descentralização funcional (autárquica ou institucional) e a centralização territorial, estabelecendo, para a organização do Estado, o modelo corporativista. A ideia centralizadora já era defendida por Vianna desde *Populações Meridionais*. A novidade que os anos 1930 lhe trouxe para seu projeto

<sup>110</sup> O “n” se refere a citações retiradas das notas de rodapé.

<sup>111</sup> Vianna oferece vários exemplos desses órgãos corporativos. Por vezes, se refere a corporações como organizações do serviço público que teriam como finalidade administrar os conflitos de interesses, como por exemplo, os Tribunais do Trabalho. Outras vezes, se refere a órgãos estritamente técnicos, como o Conselho Nacional do Café e o Instituto do Açúcar. Em outros momentos, se refere às comissões e aos conselhos técnicos norte-americanos, entre tantos outros, para demonstrar que havia um fenômeno de corporativização progressiva no mundo moderno (COSTA, 1993, p. 136). As corporações poderiam, portanto, ser estatais, paraestatais ou mesmo em alguns casos extra estatais, embora Vianna assinalasse que um dos traços característicos desse processo de descentralização funcional fosse a assimilação pelo Estado dessas subestruturas privadas de tipo corporativo. Para Vianna, era necessário extrair desse processo que as funções legislativas estavam se dirigindo para instâncias mais ágeis e com maior eficiência técnica; que “não havia mais a possibilidade de se manter o monopólio do Poder Legislativo pelos parlamentos [...]” (GOMES, 1993, p.51).

<sup>112</sup> Em texto datado em dezembro de 1945, Vianna classificava o governo de “ditatorial”, utilizando-se da divisão que se tornou usual para classificar o período Vargas em governo provisório (1930-1934); governo constitucional (1934-1937) e governo ditatorial (1937-1945) (VIANNA, 1974, p. 140n).

<sup>113</sup> Importante ressaltar que Vargas nunca deixou que esse sistema corporativo rivalizasse com sua autoridade, de maneira que foi estruturado de forma incompleta e reticente. Além disso, interesses diversos da Igreja Católica, do empresariado – especialmente o paulista – e de setores da própria burocracia, como o Ministério da Justiça, não permitiram que as propostas de Oliveira Vianna se concretizassem na prática corporativa consagrada durante o Estado Novo e mesmo após 1946 (GOMES, 1993, p. 44).

institucional era a instalação do modelo corporativo para a organização do Estado. Definida a centralização do poder política, Vianna pretendia estabelecer, a partir do Executivo, a burocratização da produção legislativa, tratada como algo técnico e apolítico. Para isso, era preciso articular uma nova compreensão sobre o modo como se faziam as leis, remanejando as funções tradicionais dos poderes para realocar a função legislativa no Executivo. A delegação de poderes seria o mecanismo jurídico adequado para esse deslocamento e seria, a partir de então, apresentada como instituto legitimador da transferência da função legislativa pelo Executivo. Portanto, a partir da centralização do Estado, órgãos administrativos deveriam ser responsáveis pela produção legal; isso se daria por meio da delegação de poderes do Legislativo para o Executivo. Este, por sua vez, seria rearticulado para se constituir como um poder complexo, no qual assume as funções dos demais poderes.

Esse processo de administrativização do Direito Constitucional era o resultado das transformações pelas quais passara o direito depois da Primeira Guerra Mundial. A primeira dessas transformações teria sido o advento das Ciências Sociais, as quais, elevadas à condição de ciências objetivas, passaram à condição de ciências auxiliares do Direito Público e Constitucional; segundo, apontam-se as “enormes e complexas” transformações que o conflito mundial operara “na estrutura e na mentalidade” europeias (VIANNA, 1999, p.383). Essas transformações teriam operado uma mudança na cultura jurídica liberal. Deste modo, teriam se modificado as grandes teses clássicas do Direito Constitucional, como a da separação de poderes, a dos poderes implícitos, a do equilíbrio de poderes e a da delegação de poderes (VIANNA, 1999, p. 383). Contemplando esse novo mundo, estaria o Direito Constitucional,

[...] nesta fase atual da ciência jurídica, relegado, de certo modo, ao segundo plano, em face do Direito Administrativo cuja importância cresce cada vez mais e cujas teses vão progressivamente tomando aquele espaço do horizonte, até então dominado pelos temas puramente constitucionais (VIANNA, 1999, p. 383).

A objetividade da ciência teria se conectado ao Estado. Estaríamos “numa fase positiva”, dominada pela preocupação técnica, o que fez com que o Direito Constitucional e o Administrativo se objetivassem cada vez mais. Essas disciplinas estariam vivenciando um novo sentido metodológico por meio de uma postura positiva, prática e objetiva, distante dos “*jogos dialéticos, baseados em postulados e princípios apriorísticos*” (1999, p. 384-5, itálicos do autor)<sup>114</sup>.

<sup>114</sup> Vianna cita como exemplo da conexão entre “ciências do Estado” e “ciências da sociedade” a criação em 1929 do *President’s Research Committee on Social Trends*. Este centro de pesquisa foi criado por Edgar Hoover e contava com a contribuição de especialistas das mais diversas áreas do conhecimento. De acordo com Vianna,

A nova tendência era que o direito abandonasse o método dedutivo, baseado em silogismos legais, para aplicar aos textos legais a realidade social estudada pelas Ciências Sociais. Desta nova orientação, pautada a partir das condições atuais da vida social, estaria a flexibilização dos “velhos” princípios constitucionais. Entre os princípios a serem relativizados, Vianna destaca o da “indelegabilidade do Poder Legislativo” e o da “separação dos poderes”. O primeiro se justifica em razão da complexidade da sociedade industrial, que exigia respostas jurídicas adequadas tecnicamente e mais céleres. A flexibilização do segundo princípio também estaria inserida no movimento de “evasão ao formalismo do processo judiciário”, concretizando-se com a criação de “novas organizações administrativas”, sejam elas colegiadas (corporativas), sejam não colegiadas, na forma de conselhos, juntas, comissões que aglutinariam, “ao mesmo tempo”, os poderes administrativos, legislativos e judiciais (VIANNA, 1999, p. 387). A flexibilização desses dois princípios representava um ajustamento do Estado Democrático à realidade do mundo moderno (VIANNA, 1999, p. 388).

Essa concentração de poderes em um mesmo órgão foi concebida por Vianna desde sua participação no projeto de organização da Justiça do Trabalho para a Constituição de 1934. A crítica mais severa partiu do deputado Waldemar Ferreira. Seu parecer analisa a função e o desempenho das Comissões Mistas de Conciliação e Julgamento como também estuda a instituição das Juntas de Conciliação e Julgamento criadas pelo Decreto nº 22.132, de 1932. O cerne da crítica de Waldemar Ferreira era a delegação do Legislativo de sua competência privativa de legislar à Justiça do Trabalho. Ferreira critica a competência *normativa* dos tribunais do trabalho. Como a Carta de 1934 vedava a delegação de poderes, não poderia a Justiça do Trabalho estabelecer, no julgamento dos dissídios coletivos, normas gerais de regulação das condições de trabalho, as quais deveriam ficar restritas somente aos litigantes. (VENANCIO FILHO, 1983, p. 12). A Justiça do Trabalho, assim, estaria agindo como um poder legislativo.

Em sua interpretação do artigo 3<sup>a</sup>, parágrafo único da Constituição de 1934, que vedava a delegação de poder, Vianna propõe, a partir das referências exegéticas do realismo jurídico norte-americano, que se abandonassem os “rigores absolutos”, os “ortodoxismos exagerados” das interpretações literais e gramaticais do texto constitucional (VIANNA, 1983, p. 44). Essa norma precisava ser interpretada de forma flexível, tendo como referência “o sendo de adaptação impostos pelas conveniências da administração pública e pelos imperativos de interesse coletivo” (VIANNA, 1983, p. 44-45). Ademais, afirmava Vianna em

---

esse comitê “realizou o maior inquérito social até hoje feito, como critério científico, sobre o povo e a sociedade americana” (VIANNA, 1999, p. 385).

1938, “o fato da delegação do Poder Legislativo é, hoje, um fato geral, mesmo nos países de Constituições rígidas e onde o princípio da indelegabilidade é acolhido” (VIANNA, 1983, p. 45, itálicos do autor). Vianna traz exemplos de como esse princípio encontrou temperamentos em países da “mais elevada cultura política”, como Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e França. O caso francês seria um dos mais representativos. A partir dele, Vianna busca demonstrar que, mesmo no país berço do princípio da separação de poderes, e que tinha como consectário a indelegabilidade da função legislativa, essa separação absoluta tinha fracassado, passando para um regime de “separação relativa (*souple*)” que vigeria à época em que escrevia (VIANNA, 1983, p. 46).

Vianna buscava estabelecer a ideia de que o princípio da separação de poderes e o preceito proibitivo da delegação não poderiam ser entendidos de maneira absoluta, sob pena de sua aplicação rigorosa “tornar impossível a administração da coisa pública” (VIANNA, 1983, p. 46). No sopesamento entre os princípios, deveria prevalecer o interesse da Administração Pública:

O interesse dominante não é mais o da obediência cega à letra da Constituição; é o da *eficiência do serviço público*. Todas as vezes que a experiência mostra que esta eficiência é mais bem assegurada por uma legislação *delegada* do que por uma legislação *direta* do Poder Legislativo, a delegação se processa, investindo-se a autoridade administrativa de poderes que não estão nem no texto, nem no pensamento da lei” (1983, p. 47, itálicos do autor)

Vianna aponta que tanto a flexibilização da separação de poderes quanto a indelegabilidade de suas respectivas funções não se processavam somente num órgão judicial, como no caso da legislação trabalhista nacional. Esse processo se dava especialmente dentro do Executivo. O princípio do monopólio legislativo do Parlamento estaria passando por um processo de derrogação progressivo. Em seu lugar, estavam se multiplicando novos órgãos de elaboração legislativa dentro da Administração (VIANNA, 1983, p.47). Vianna tomava como principal referência desse processo o caso norte-americano. Esse é um ponto a se destacar, pois as referências de que a concepção corporativa de Vianna seria influenciada pelo fascismo não se sustentam quando se analisam seus textos sobre o assunto. Como destaca Venâncio Filho, a concepção corporativa de Vianna, “filia-se muito mais à ideia das *corporations* norte-americanas, no sentido dos grandes órgãos reguladores que o direito americano foi criando, a partir do *New Deal*, do que a doutrina política assim chamada” (VÊNANCIO FILHO, 1983, p. 11).



Os Estados Unidos seriam um exemplo importante para Vianna. Demonstrava que, mesmo na pátria do liberalismo constitucional, as premissas da separação de poderes estavam sofrendo temperamentos e “como o princípio do monopólio legislativo do Parlamento está sendo derogado progressivamente; como novos órgãos de elaboração de normas legais estão surgindo e multiplicando-se ao lado e, às vezes mesmo, dentro da estrutura do Estado” (VIANNA, 1983, p. 47).

A descentralização autárquica na forma de corporações seria uma exigência contemporânea ante a complexidade cada vez maior da administração pública e que estaria se processando em todo o “mundo civilizado” desde a Primeira Grande Guerra. Utilizando-se de Duguit como referência teórica para esse movimento de descentralização funcional das atividades do Estado, Vianna afirmava que ela caracterizaria “a estrutura do Estado moderno” (p. 1983, p. 52) e que “hoje, o problema do governo e dos povos é um problema de direção técnica” (VIANNA, 1974, p. 117)<sup>115</sup>. A descentralização autárquica seria o reconhecimento das limitações, da ineficiência e da incapacidade das elites político-partidárias em lidar com os problemas de uma sociedade cada vez mais complexa e resolvê-los (VIANNA, 1974, p. 119.).

Daí a rápida proliferação das corporações técnicas, de profissionais, de peritos, especialmente na forma de Conselhos Econômicos, que teriam funcionado lado a lado às “antigas” instituições parlamentares. No caso alemão, Vianna se referia ao Conselho Econômico Federal, previsto na Constituição do Reich Alemão de 1919, art. 165 e na França, ao Conselho Nacional Econômico. Além dessas duas referências, o autor também apresenta a existência de tais conselhos em nações mais periféricas, como Itália, Espanha, Tchecoslováquia, Polônia e União Soviética (VIANNA, 1974, p. 118).

Vianna buscava demonstrar que a criação das corporações técnicas não se tratava de uma moda passageira, mas de uma verdadeira de “remodelação geral das instituições” que compunham o aparelho de Estado nas democracias contemporâneas. Em citação da obra de Panunzio S., *Il sentimento dello Stato*, de 1929, Vianna se refere a uma “quarta dimensão do Estado” (1974, p. 118n) que, para Vianna, poderia muito bem ser reduzida a uma terceira, substituindo completamente o Parlamento<sup>116</sup>. A construção institucional ideal seria aquela em que a competência técnica substitui a competência parlamentar (VIANNA, 1974, p. 121),

---

<sup>115</sup> Vianna Retira essa citação de Henri de Jouvenal, mas não indica a obra.

<sup>116</sup> Em voto de 1933, na comissão do Itamaraty, Vianna destaca seu ceticismo em relação à capacidade dos parlamentos. Não estabelece ainda a sua inteira descartabilidade, como faria alguns depois, mas assinala sua superfluidade: “considero o Parlamento, modernamente, um desses luxos caros, que as democracias bem organizadas não podem deixar de cultivar, e que, por isto, devem cultivá-lo moderadamente. [...]” (VIANNA, 1974, p. 119-120).

estabelecendo-se o deslocamento da função legislativa para as corporações administrativas ou para “tribunais administrativos” (VIANNA, 1983, p. 55). De acordo com Vianna, com o advento da colaboração dos conselhos técnicos e das classes organizadas na obra administrativa do Estado e com a ampliação cada vez mais crescente da iniciativa legislativa do Poder Executivo, os Parlamentos –seja como órgãos representativos da opinião das massas, seja como órgão de elaboração das leis –teriam perdido muito da sua primitiva importância nos sistemas políticos contemporâneos” (VIANNA, 1974, p. 119-120n).

Vianna afirma que a tendência acima apresentada era vista na Europa, com o declínio dos Parlamentos como órgãos legislativos e que esta função estaria sendo substituída pela atividade legislativa dos Executivos. Como resultado, a *lei* estaria sendo substituída pelo *regulamento*, na forma de atos e instruções que regulassem e ordenassem a administração. Essa retração, apontava, estaria se dando, inclusive, nos berços anglo-saxônicos do parlamentarismo, ou seja, na Inglaterra e mesmo nos EUA<sup>117</sup> (VIANNA, 1974, p. 123n).

Eliminar a política partidária, ou seja, abolir a possibilidade de projetos políticos concorrentes e, com isso, também suprimir o conflito. O governo passaria a ser uma questão de técnica. A problemática central da Administração recairia na escolha dos especialistas e, principalmente, do procedimento adequado para a gestão da sociedade (BRESCIANI, 2005, p. 355).

O princípio característico do governo democrático consiste em dar à totalidade dos cidadãos uma parte igual na direção dos negócios públicos – diz Duguit. Ora, se assim é, o melhor caminho para realizarmos a democracia não é lutarmos, até com armas na mão, para eleger deputados ao Parlamento; mas desenvolver Conselhos Técnicos e as organizações de classe, aumentar a sua importância, intensificar as suas funções consultivas e pré-legislativas, generalizar e sistematizar a praxe da sua consulta da parte dos poderes públicos. *É este o verdadeiro caminho da democracia no Brasil* (VIANNA, 1974, p. 147, itálicos do autor).

Apesar de Venâncio Filho apontar que o corporativismo na obra de Vianna “é antes o problema da organização e da descentralização administrativa”, mais do que “um exame da organização política do Estado sob a forma corporativa”, o que se observa é que esses dois pontos se articulam em nome de uma nova forma de funcionamento institucional do Estado. A proposta de descentralização autárquica por meio de corporações técnicas com poderes

<sup>117</sup> Referência sempre lembrada por Vianna, os exemplos norte-americanos são sempre retirados a partir da experiência do *New Deal*. Cita como exemplo os Códigos Industriais elaborados nesse período, os quais, representariam, para ele, uma legislação preparada por “entendidos no negócio”, técnicos e profissionais que contribuíam com seus conhecimentos especializados para a produção legislativa. Utilizando-se de consulta às obras “*Les Codes Roosevelt et le resultat de 1° N. R. A*” (*Revue d’Economie Politique*, 1936) e de Dubreuil, *Les Codes de Roosevelt* (1934), Vianna aponta que foram produzidos mais de 700 códigos deste tipo, tais como os códigos da Siderurgia, Petróleo, Carvão, da Madeira, até o da Maionese.

complexos é um experimento em pequena escala do modo como deveriam se rearticular os poderes do Estado. Há, como se viu, a clara prevalência de concentração de poderes no Executivo.

Vianna busca estabelecer o modelo corporativo como microcosmo do Estado. Nessa composição, o Estado é uma corporação essencialmente administrativa, na qual a representação se dava a partir da organização de classes econômicas. A legislação seria produzida a partir de um núcleo que concentrava funções legislativas, executivas e mesmo judiciais. O Estado assumiria a forma de órgão administrativo complexo, em que se fundiriam todas as funções por meio do abandono do princípio da separação de poderes e da indelegabilidade da função legislativa (VIANNA, 1983, p. 63). Nessa concepção institucional, com clara prevalência para o Executivo, a lei ganharia a forma de Decreto, um ato administrativo por excelência, mas que receberia novo *status* e que revelaria que a origem primária das normas gerais e abstratas partia, agora, da Administração. Com base no modelo corporativo, Vianna estabelecia uma verdadeira *teoria democrática autoritária*, na qual o direito é produzido não a partir da representação política, mas com base no saber técnico-científico de especialistas.

### 3.9 A DEMOCRACIA AUTORITÁRIA E SEUS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

No texto “As garantias da magistratura nos regimes autoritários (O artigo 177 da Constituição Federal de 1937)”, Oliveira Vianna (1991) nos oferece uma verdadeira teorização sobre os princípios que regem um sistema constitucional estabelecido sob um regime autoritário e as dificuldades de estabelecer, por meio desses princípios, a existência de poderes autônomos, especialmente o Judiciário, frente a um Executivo hipertrofiado. Trata-se de um texto periférico do autor, escrito sob a regência da Constituição de 1937 e publicado somente após sua morte, mas que possui grande relevância para demonstrar o entrelaçamento entre direito e política na construção de suas ideias constitucionais. O texto revela como o sistema de normas constitucionais, entendido como o arcabouço formal de normas organizadas de forma estrutural e sistemática para estabelecerem a organização do Estado, é conformado a partir da realidade política de um determinado período histórico.

Vianna constrói sua argumentação em dois blocos. No primeiro, estabelece a descrição de novo tipo Estado que surgira no país a partir de 1937. No segundo, busca compatibilizar essa nova forma estatal com a existência de um Judiciário autônomo. Contudo, por meio da interpretação desse artigo, Vianna vai além da defesa dessa autonomia. Sua análise

estabelece a construção de uma verdadeira teoria democrática autoritária, destacando seus princípios e sua forma de aplicação prática na vida política do Estado Novo<sup>118</sup>.

Aparentemente um artigo de menor importância, posto que situado nas Disposições Transitórias e Finais da constituição de 1937, o artigo 177 é alçado por Vianna como central para se entender a natureza do regime. À primeira vista, o conteúdo do referido artigo não desperta grande interesse. Trata-se apenas de uma questão relacionada à aposentadoria compulsória de servidores públicos. Contudo, para Oliveira Vianna, por ser “único e excepcional [...], o artigo 177, efetivamente, exprime o novo regime da Constituição de 1937, da *democracia autoritária*” (VIANNA, 1991, p. 154, itálicos nossos). Essa nova forma de organização política era estabelecida por meio do “primado do Poder Executivo” e pela “preocupação com a unidade e coesão” (VIANNA, 1991, p. 154). De acordo com Vianna, nos regimes de tipo autoritário e unitário – como o instituído em 1937 – os direitos subjetivos, especialmente os dos funcionários públicos, são bastante reduzidos, como forma de adequação “[a]o interesse público nas suas condições de segurança e estabilidade” (VIANNA, 1991, p. 154). O artigo 177 seria a “afirmação do Estado como entidade imanente à sociedade e não transcendente a ela” (VIANNA, 1991, p. 154).

O Estado, nessa concepção destacada como “moderna”, não seria o espaço de um campo de lutas entre grupos ou subgrupos dentro da nação. Com a constituição de 1937, teria se estabelecido um Estado integrado, coeso e unificado, “tornando quase que anulada a distinção, tão nitidamente estabelecida nos regimes democráticos, entre a vida privada e a vida pública, entre o Direito Público e o Direito Privado” (VIANNA, 1991, p. 155)<sup>119</sup>.

Vianna constrói a imagem de um Estado sem dissociações e conflitos internos. Essa tendência, afirmava, estaria também sendo seguida pelas democracias liberais típicas como a França, Bélgica, Inglaterra e até os Estados Unidos. O autor observava um progressivo deslocamento do centro de gravidade do poder do Estado para o Executivo (VIANNA, 1991, p. 155). O artigo 177 seria o exemplo dessa tendência no país. Nessa direção, propunha que se

---

<sup>118</sup> Moraes (1993, p. 88) já havia apontado que, na obra de Oliveira Vianna, há “uma teoria da democracia exposta com razoável sistematicidade”, exposta no livro *Instituições Políticas Brasileiras* e que se baseia no objetivo de Vianna em “*determinar as condições sociológicas do autogoverno*” (MORAES, 1993, p.89, itálicos do autor). Contudo, nossa proposta é demonstrar como Vianna buscou articular a relação entre democracia e autoritarismo como um projeto viável a ser implementado nos anos 1930. Em 1949, quando da primeira edição de *Instituições Políticas*, não havia mais ambiente para essa formulação. A democracia, em sua forma liberal, estava reestabelecida no país. O que lhe restava, naquele momento, era apontar a repetição dos erros cometidos em 1891, 1934 e agora em 1946, de tentar implementar aqui um modelo democrático que não encontrava qualquer ligação com a nossa realidade histórica e social. As fontes para essa articulação para conceitos que hoje nos parecessem tão díspares e contraditórios são encontrados em seus textos dos anos 1930.

<sup>119</sup> Como suportes intelectuais dessas afirmações, Vianna cita as ideias de Loewenstein, Barthelemy, Mirkin-Guetzevitch e alguns tratadistas do nazismo e fascismo.

estabelece a unidade a ponto de não haver outra autoridade executiva de categoria inferior (chefes de executivos estaduais e municipais), devendo haver apenas o “Chefe da Nação” (VIANNA, 1991, p. 156).

### 3.9.1 Vianna e a formulação dos princípios constitucionais do Estado Autoritário

Ao trabalhar com as contradições do regime autoritário, Vianna busca justificá-lo sem prescindir de parâmetros “democráticos” para negar o próprio liberalismo. Nesse arranjo, estabelece alguns dos fundamentos principiológicos do Estado Constitucional Autoritário a partir da constituição de 1937. Esses princípios, identificados e nomeados por Vianna, são estruturados a partir da ideia-base de unidade. São: Princípio do Primado do Interesse Público sobre os Interesses Individuais (art. 63)<sup>120</sup>; Princípio da Autoridade (art. 73)<sup>121</sup>; Princípio do Chefe ou do Primado do Chefe de Estado (Art.177); Princípio da Obediência e, como corolário desse último, o Princípio do Expurgo, estes últimos também identificados a partir do artigo 177. Os princípios, apesar de apresentarem uma sequência que parte do art.63 ao art. 177 não são trabalhados de uma forma sistematizada por Vianna. Eles estão imbricados, ou seja, são consequência um do outro, complementando-se em função do projeto unitário.

De acordo com Vianna, “O *Princípio do Chefe* exprime-se na *obediência* ao Chefe” e ele se estabelece como um “princípio da ação unitária do governo” (1991, p. 179). Esse princípio caracteriza o regime autoritário constitucional proposto por Vianna. Nele, todos os funcionários têm o dever de obediência ao líder e “é vedado ter outra doutrina que a consagrada na Constituição e orientar-se por outras diretrizes que não as traçadas ou declaradas pelo Chefe de Estado –*Führer, Duce, Conductor ou Presidente*” (VIANNA, 1991, p. 179). Esse princípio permite a demissão por motivo político, estabelecendo uma “nova causa justa de dispensa” por motivo de “conveniência do regime” com fundamento constitucional (VIANNA, 1991, p. 179). A cláusula inscrita no art. 177 consagra o Princípio do Chefe e, por isso, deveria ser lida de forma complementar ao Princípio da Autoridade, consagrado no Art. 73. Desse modo, aqueles que desobedecem às diretrizes do regime sofrem

<sup>120</sup>Art 63 – A todo tempo podem ser conferidos ao Conselho da Economia Nacional, mediante plebiscito a regular-se em lei, poderes de legislação sobre algumas ou todas as matérias da sua competência

Parágrafo único - A iniciativa do plebiscito caberá ao Presidente da República, que especificará no decreto respectivo as condições em que, e as matérias sobre as quais poderá o Conselho da Economia Nacional exercer poderes de legislação.

<sup>121</sup>Art 73 – O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País.

a pena de *expurgo*. Este teria como fundamento “a eliminação dos elementos em oposição ou rebeldes” ao interesse unitário da nação (VIANNA, 1991, p. 180).

A constituição de 1937, ao introduzir essa “nova causa justa” estabeleceu a destituição por motivo político, não por desobediência ao Chefe em si, mas por indisciplina em relação à constituição e ao regime (VIANNA, 1991, p. 180). Para Vianna, o texto de 1937 exprime uma “filosofia política” (VIANNA, 1991, p.187) e a exegese de suas normas deve necessariamente fazer jus a essa diretriz. Mesmo procedendo a uma defesa do campo jurídico, especialmente quanto às prerrogativas da magistratura, a interpretação do Direito Constitucional, assim como de todo Direito Público, não deveria se apegar “à literalidade de dispositivos”. Para isso, se utiliza de uma estratégia argumentativa que costumava usar em seus textos, que era a de se apoiar em referências liberais para negar o próprio liberalismo. Desta vez, colaciona trecho de Rui Barbosa, mas sem indicar em qual obra, para reforçar seus argumentos:

Em matéria constitucional – ensinam os mestres – o regime político não se contém apenas na Constituição tal como ressalta dos seus dispositivos expressos; está também nos princípios e postulados doutrinários que inspiram o regime político nela estabelecidos (texto de Ruy) (VIANNA, 1991, p. 187)<sup>122</sup>.

### 3.9.2 O poder de Expurgo

Nessa arquitetura centralizadora que o texto de 1937 estabelecia para o Estado, fazia-se necessária a previsão de instrumentos que garantissem a unidade. O artigo 177 assegurava as ferramentas para tal, ao prever o poder de expurgo ao Presidente. Vianna chega a criticar a linguagem adotada no artigo, pois enuncia que os afastamentos seriam feitos a “juízo exclusivo do governo”. A imagem de “governo” seria inadequada na democracia autoritária,

---

<sup>122</sup> Rui Barbosa era uma referência intelectual para os juristas da geração de Oliveira Vianna. No texto “Rui e a Metodologia Clássica ou Dialética” inserido em *Instituições Políticas Brasileiras* (1991), Vianna retoma o debate entre a existência de uma exegese “moderna” e uma “clássica”. Contudo, reconhecido o valor jurídico de Rui Barbosa, Vianna o considerava o responsável pelo “marginalismo intelectual e jurídico” dos juristas “clássicos” do país, daqueles que ainda se apegavam à interpretação literal da lei e desconheciam as aberturas exegéticas possibilitadas pelas Ciências Sociais. Seu grande trunfo era sua vasta cultura jurídica, a qual, dizia Vianna, apenas reforçava seu marginalismo, pois dominava autores estrangeiros, mas raramente se referia a qualquer autor ou obra brasileira. Vianna dizia que “culturalmente, Rui era um puro inglês, nutrido do espírito de Oxford, de Cambridge ou de Eton” (VIANNA, 1991, 372), que “padecia”, afirmava, “do mal da filosofia de sua época, que era o de pensar sobre generalidades, principalmente sobre esta generalidade – o *Povo Soberano* (VIANNA, 1999, p. 373). Barbosa desconheceria “o Brasil concreto, real, objetivo” (VIANNA, 1991, p. 391). Para comprovar a ignorância de Rui sobre a realidade nacional, se ressentido de, em visita à Casa de Rui Barbosa, ao percorrer sua vasta biblioteca, ter encontrado um exemplar de *Populações Meridionais*, mas intato: “Os dedos do grande Rui não haviam sequer aberto a primeira página do enorme cartapácio da capa amarela, em que Monteiro Lobato enfeixara a primeira edição” (VIANNA, 1991, p. 391).

pois não contemplaria a unidade proposta por meio do corpo único do Chefe da Nação. A tendência “moderna” seria o estabelecimento de uma liderança pessoal (o *leader*, *duce* ou *führer* da nação e do Estado). O poder de expurgo seria expressão dessa concentração de poderes nos chefes dos Estados modernos. Ele atravessa tanto os regimes totalitários, algo frequente e normal, como também estaria presente nas democracias parlamentares. Ele somente pode ser conferido ao Chefe da Nação pois somente ele poderia redirecionar as divisões políticas para um “sentido unitário” e integrado (VIANNA, 1991, p. 157). Trata-se de um poder essencialmente político e que interessa à estrutura orgânica de formação do Estado.

Na constituição de 1937, o poder de expurgo estaria também expresso nos artigos 73 e 74<sup>123</sup>. Trata-se de um “princípio dominante” em todo o texto constitucional e, por meio dele, o líder “tem o poder para operar a seleção dos agentes mais conformados ao seu pensamento” (VIANNA, 1991, p. 157).

O poder de expurgo estaria intrinsecamente ligado à *obediência*, e ambos seriam consequências naturais da *autoridade* do Chefe da Nação. Para assegurar a continuidade e estabilidade dessa autoridade, fazer-se-ia necessário selecionar aqueles que se predispõem a obedecê-la. Para os demais, concreta ou potencialmente, seria utilizado o expurgo<sup>124</sup>. Para a democracia autoritária, o poder de expurgo pode ser entendido como um subprincípio do Princípio da Primazia do Executivo. O líder, como forma de garantia da integridade e da unidade da nação, institui o expurgo como forma de operar a seleção dos agentes mais confiáveis (VIANNA, 1991, p. 157). Ele se fundamenta na obediência do funcionalismo ao

---

<sup>123</sup> Art 73 - o Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País.

Art 74 - Compete privativamente ao Presidente da República:

- a) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua execução;
- b) expedir decretos-leis, nos termos dos arts. 12 e 13;
- d) celebrar convenções e tratados internacionais *ad referendum* do Poder Legislativo;
- e) exercer a chefia suprema das forças armadas da União, administrando-as por intermédio dos órgãos do alto comando;
- g) declarar a guerra, depois de autorizado pelo Poder Legislativo, e, independentemente de autorização, em caso de invasão ou agressão estrangeira;
- h) fazer a paz *ad referendum* do Poder Legislativo;
- i) permitir, após autorização do Poder Legislativo, a passagem de forças estrangeiras pelo território nacional;
- j) intervir nos Estados e neles executar a intervenção, nos termos constitucionais;
- k) decretar o estado de emergência e o estado de guerra nos termos do art. 166;
- l) prover os cargos federais, salvo as exceções previstas na Constituição e nas leis;
- m) autorizar brasileiros a aceitar pensão, emprego ou comissão de governo estrangeiro;
- n) determinar que entrem provisoriamente em execução, antes de aprovados pelo Parlamento, os tratados ou convenções internacionais, se a isto o aconselharem os interesses do País.

<sup>124</sup> Uma das consequências da adoção do poder de expurgo é grande quantidade de anistias que tivemos em nossa história republicana. Para cada governo que de forma explícita ou implícita adotou práticas autoritárias, o resultado foi uma massa expressiva de afastamentos de seus cargos públicos com uma posterior reparação na forma de anistias quando restabelecidas práticas de governo menos autocráticas.

Executivo e é restrito ao Chefe de Estado, não podendo este poder ser estendido “aos governadores ou interventores dos Estados e, muito menos, aos chefes dos executivos municipais, simples delegados daqueles (VIANNA, 1991, p.157-8). O poder de expurgo era “essencialmente político”; por essa razão, dizia Vianna, “interessa organicamente à estrutura do próprio regime e ao seu funcionamento, só o Presidente da República, como orientador supremo da sua política administrativa é que poderá exercê-lo” (VIANNA, 1991, p. 158)<sup>125</sup>.

Trata-se de um poder essencialmente de *orientação* tanto da política constitucional como da política administrativa. Nesse regime, integram-se a atividade administrativa e a coordenação da atividade legislativa, como bem atestava o artigo 73 da carta de 1937. Sua origem seria a tendência moderna do Estado como entidade imanente da nação.

### 3.9.3 A autonomia do Judiciário no regime constitucional autoritário

Como o Judiciário se inseria nesse novo arranjo? O artigo 96 da constituição de 1937 não mais estabelecia a primazia do Judiciário na interpretação das leis e da própria constituição<sup>126</sup>. Sua limitada atuação restringia-se à produção de jurisprudência e a uma frágil exegese de leis constitucionais e legais que, no entanto, poderia ser desconsiderada pelo Presidente. Mesmo elaborada de forma restrita, Vianna reconhecia que a jurisprudência e a exegese legal efetuada pelo Judiciário poderia criar “embaraços” à ação unificadora do Executivo (VIANNA, 1991, p. 159). Cita como exemplo a atuação do Supremo Tribunal Federal na interpretação do art. 6º da constituição de 1891<sup>127</sup>. De acordo com Vianna, a

<sup>125</sup> Vianna traz como exemplo dessa prerrogativa do Presidente A Lei Orgânica dos Interventores (Decreto-Lei 1.202 de 08 de abril de 1939) que, em seu artigo 3,3 teria posto fim a “essa inconstitucionalidade” de estender o poder de expurgo a autoridades outras que não fossem o Chefe da Nação. De acordo com Vianna, no começo do regime de 1937, o artigo 177 foi utilizado de forma sistemática por interventores e prefeitos, os quais, “julgando-se também competentes para o uso desta faculdade excepcional, dela lançaram mão para afastar dos seus cargos funcionários estaduais e municipais –e o fizeram largamente inspirados neste espírito de faccionismo, tão veemente nos nossos centros locais” (VIANNA, 1991, p. 158).

<sup>126</sup> Art 96 - Só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus Juízes poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do Presidente da República.

Parágrafo único - No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento: se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal.

<sup>127</sup> A interpretação do STF ao art 6º da Constituição de 1891 visava estabelecer uma forma de regulamentação da intervenção federal, especialmente após o governo de Hermes da Fonseca (1910-1914), sem a necessidade de mudança no texto constitucional. A interpretação vencedora foi no sentido de dividir entre os poderes da República a competência para a decretação da intervenção federal. De acordo com Laila Galvão (2013, p. 28-9): “É certo que a interpretação constitucional hegemônica foi desenvolvida em determinado sentido para que a competência para decretar a intervenção referente ao item n.2 coubesse ao Poder Legislativo, ao item n.3 coubesse ao Poder Executivo e ao item n. 4 ao Poder Judiciário, mais especificamente ao Supremo Tribunal Federal. No entanto, o Senado e a Câmara Federal sempre reivindicavam para si a competência para aprovar ou



intervenção “saneadora” do governo federal nos estados foi “embaraçada” pela interpretação que o STF dera ao artigo, estabelecendo, a partir de então, “amofinações” constrangedoras a uma efetiva ação repressora do governo federal aos estados (VIANNA, 1991, p. 160).

Com base em sua leitura e apropriação do que seria o realismo jurídico, Vianna defendia que a interpretação da lei deveria ser adequada às condições de vida da sociedade (VIANNA, 1991, p. 162)<sup>128</sup>. Eram tempos de fazer do Chefe do Executivo não apenas um executor das decisões emanadas pelo Legislativo, mas também dele ser um “orientador soberano da política”, o que atingiria até mesmo o Poder Judiciário (VIANNA, 1991, p.167). Afirmando sua perspectiva teleológica de história, Vianna defendia que “o mundo está[iria] evoluindo, em toda parte, no sentido do conceito autoritário do Estado e dos governos fortes, mesmo nos países de organização essencialmente democrática, como os Estados Unidos (VIANNA, 1991, p. 167). O Executivo nesse arranjo teria um “poder soberano de coordenação” (VIANNA, 1991, p. 167, itálicos do autor.). Vianna entendia o poder soberano como poder sem amarras ou contrapesos, a tal ponto que atingiria as garantias asseguradas, tradicionalmente, à magistratura. Esta, por sua vez, não poderia ser excluída dessa “tendência geral de evolução política” insculpida na forma do art. 177; de modo que Vianna concluía, de forma fatalista: “É lamentável que assim seja; mas, inevitável” (VIANNA, 1991, p. 167).

A evolução político-histórica mundial estaria caminhando para um autoritarismo generalizado que deslocava, progressivamente e de forma cada vez mais acentuada, o centro de gravitação dos sistemas políticos (VIANNA, 1991, p.168). Essa perspectiva evolucionista da história levava Vianna a considerar aquele momento histórico próximo do ideal em relação à estruturação de nossas instituições políticas. Em outras palavras, é como se estivéssemos vivendo, no auge do movimento autoritário dos 1930-1940, uma espécie de “fim da história”. As prerrogativas do Judiciário tinham que acompanhar essa evolução e, para isso, deveriam ser “sacrificadas parcialmente” em nome da “unidade, da coesão, da integração administrativa e política do Estado” (VIANNA, 1991, p. 168).

---

não as intervenções decretadas pelo Presidente da República (GALVÃO, 2013, p.28-29)”. Art 6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

- 1º) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;
- 2º) para manter a forma republicana federativa;
- 3º) para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos;
- 4º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

<sup>128</sup> Vianna cita de forma reiterada o exemplo dos Estados Unidos sob o governo Roosevelt, período em que ocorrera um movimento legislativo promovido a partir do Executivo para promover o *New Deal*. Destaca os “embaraços” promovidos pela Suprema Corte às medidas e a forma como Roosevelt com o apoio do “trio liberal” de juizes formado por Louis Brandeis, Benjamin N. Cardozo e Harlan Fisk Stone, trabalharam, a partir de 1935, para superar a oposição do tribunal às suas medidas. Eles estariam afinados com uma exegese pautada em “critérios realísticos”, “vivos”, “mais amplos” e sensíveis “às realidades sociais”, de forma a exprimir essa “nova jurisprudência” (VIANNA, 1991.p. 163)

Vianna identifica no artigo 177 do texto constitucional de 1937 a chave para se compatibilizar a “autoridade” do poder unitário com a autonomia do Judiciário. A interpretação clássica dada ao artigo 177 anulava qualquer possibilidade de independência da magistratura, independência “essencial ao funcionamento do regime e que é, portanto, um postulado do seu sistema” (VIANNA, 1991, p.153-4). Era necessário libertar-se de uma “obediência muito estreita à letra dos textos, para ajustar o alcance das normas constitucionais às realidades da nossa vida civil e política” (VIANNA, 1991, p 153). Era necessário estabelecer uma *construction* a partir da norma jurídica, tal como formulada pela *new jurisprudence school* norte-americana, estabelecendo uma interpretação de modo que fossem compatibilizadas a regra jurídica e as questões políticas de seu tempo. Nesse sentido, o método sociológico trazido pelo realismo jurídico permitiria conciliar o primado do Executivo e a autonomia do Judiciário, sem que esta fosse sacrificada (VIANNA, 1991, p.154). Ao apresentar esse novo modo de interpretação das normas constitucionais, inspiradas na experiência da Suprema Corte dos Estados Unidos durante o *New Deal*, Vianna pretendia oferecer ao STF uma saída para que, naqueles tempos de domínio político do Executivo, o tribunal tivesse algum embasamento jurídico, de maneira que fosse evitada a completa submissão do Judiciário, especialmente dos magistrados, às conveniências políticas do governo. Vianna parecia acreditar que o STF, ao simplesmente adotar uma nova diretriz interpretativa, poderia fazer frente às determinações do regime autoritário; como se, ao mudar o método exegético, pudesse impedir as diretrizes expurgatórias já traçadas para todos os funcionários públicos, entre eles, os magistrados:

O Supremo Tribunal, na verdade, está ainda incerto na exegese construtiva deste artigo [177], quando aplicado aos membros do Poder Judiciário. Há dois acórdãos seus, contraditórios, do tipo dos *five-to-four* americanos. No primeiro, ressalva dos efeitos da aposentadoria a garantia da irredutibilidade; no segundo, considera os magistrados despojados também, como os demais, funcionários, desta garantia, submetendo-os, com estes, à regra da proporcionalidade dos vencimentos. Os partidários da doutrina do 2º acórdão, entre os quais devemos destacar as figuras preeminentes dos srs. Castro Nunes e Aníbal Freire, deram largos fundamentos às razões dos seus votos: e, como já dissemos, são as suas justificações obras-primas do método lógico-gramatical. Os partidários da doutrina oposta, ao contrário, breves, extremamente sóbrios na fundamentação dos seus votos” (VIANNA, 1991, p. 182).

Numa espécie de tentativa de encorajar o Tribunal, busca na própria história da Corte exemplos de uma ousadia na interpretação das leis como forma de trazer à memória dos ministros a possibilidade de uma adaptação das regras jurídicas ao regime político de plantão, sem macular os privilégios da magistratura:

Reconheço, entretanto, que seria injustiça desconhecer a obra interpretativa do mesmo Tribunal, nos tempos gloriosos de Ruy e de Pedro Lessa, quando, abandonando a *orniére* traçada pelos glosadores e apostiladores reinícolas, soube, audaciosamente, insuflar o sentido político a vários textos capitais da velha Constituição de 1891: e a extensão do âmbito do *habeas corpus*, progressivamente realizada, através de uma exegese caracteristicamente política e sociológica, não estava ausente da nossa antiga Corte Suprema. Com eles, ela soube libertar-se da obediência muito estrita à letra dos textos, para ajustar o sentido e o alcance das normas constitucionais às realidades da nova vida civil e política (VIANNA, 1991, p. 153)

Vianna, contudo, reconhecia que a “filosofia política” de 1937 estava baseada no Princípio do Chefe; portanto não sobrava muito espaço para defesa da autonomia do Judiciário. O artigo 177 era a expressão “de gordo conteúdo *político* de uma faculdade essencialmente *política*”, concedida ao governo (VIANNA, 1991, p. 191). No entanto, em toda sua argumentação, Vianna buscava salvar algum traço dessa autonomia e o único ponto que lhe sobra é a defesa da irredutibilidade do salário do magistrado afastado. A questão mais grave e de fundo, o afastamento *político* de um órgão de um dos poderes da República, é considerado algo compreensível dentro das novas diretrizes políticas do governo. O princípio expurgo não admitia maiores ponderações:

[...] se no caso do art. 177, os magistrados aposentados ao ficassem sujeitos à redução dos vencimentos, revogada estaria não apenas uma disposição expressa da Constituição, mas um dos princípios cardeais do sistema constitucional: a autonomia e a independência do Poder Judiciário (VIANNA, 1991, p. 189).

Ao final de sua argumentação, a independência do Judiciário acabaria por se resumir, unicamente, na irredutibilidade de salário (VIANNA, 1991, p.190). A exegese realista defendida por Vianna, oposta à mera subsunção lógico-gramatical dos textos jurídicos, não lhe permitia avançar na defesa da independência e autonomia da magistratura. As referências à política nas fundamentações do STF, destacava Vianna, eram extremamente sóbrias, tímidas. As razões para isso podem ser tanto intelectuais – os Ministros desconheciam outros modos de exegese jurídica – como políticas. Esta última explicação é a mais plausível. Ao utilizar-se dos métodos exegéticos tradicionais, os ministros se resguardariam de confrontos e possíveis retaliações do poder constituído. Essa sobriedade apontava que a alusão à política funcionava, para os magistrados, como um sinal de advertência de seus limites na interpretação da lei do regime. A política passa a ser entendida como *força* do poder. Ao se recorrer a ela, a mensagem transmitida ao Judiciário é a de que não tem alternativa senão acatar o que essa *força* determina e que a única autonomia concedida à magistratura é o poder de afirmar que não pode dizer outro direito que não o do regime.

### **3.9.4 As nossas especificidades: a manutenção do Judiciário como poder autônomo a existência de alguma participação democrática**

Vianna nos apresenta alguns dos fundamentos que buscavam demonstrar que a experiência autoritária brasileira tinha elementos próprios que a diferenciava das demais, especialmente dos casos europeus. Esse discurso, que aponta nossas especificidades em momentos de autoritarismo político, voltaria a ser sempre destacado e rearticulado em outras ocasiões da história política brasileira.

Para Vianna, apesar de a história estar, naquele período, demonstrando que o progresso se encaminhava para as formas unitárias de Estado, como bem demonstravam os exemplos dos Estados autoritários modelos – Alemanha e Itália –, nossa realidade autoritária era outra. O autor afirmava que teríamos uma “forma moderada do Estado autoritário”. Seríamos diferentes porque manteríamos estruturas de participação democráticas. A experiência brasileira seria, portanto, mais moderada, em razão de uma pressuposta “base democrática e referendária” existente no texto de 1937, que nos distanciaria dos “Estados Totalitários” (VIANNA, 1991, p. 171)<sup>129</sup>.

Ademais, com a constituição de 1937, a magistratura mantinha a antiga dignidade “das constituições anteriores, mas sua independência fora parcialmente reduzida” (VIANNA, 1991, p. 171). No entanto, o Judiciário preservava sua condição de “Poder”, algo que a constituição fascista italiana, afirmava Vianna, considerava apenas como uma “função especializada do Executivo” (VIANNA, 1991, p. 170) e na Alemanha, por sua vez, a condição de *Führer (Führestum)* conferia a Hitler poderes de magistratura (VIANNA, 1991, p. 169). Citando novamente Kirkine Guetzevitch, Vianna afirmava que, na Europa, as novas constituições democráticas surgidas depois da Primeira Guerra Mundial, “raras” dariam à função judiciária a categoria de Poder (VIANNA, 1991, p. 172).

A carta de 1937 ainda seguiria nossa “tradição” constitucional de 1824, 1891 e 1934. O autoritarismo brasileiro se diferenciava do Europeu por ter se espelhado na tradição americana da tripartição dos poderes, enquanto na Europa, em razão de sua “tradição absolutista”, a magistratura seria apenas um ramo do Poder Executivo (VIANNA, 1991, p.

---

<sup>129</sup> Vianna, por vezes, denomina a Alemanha e Itália como modelos de autoritarismo estatal. Em outros momentos, os classifica com totalitários, como no trecho acima. Essa diferenciação foi feita primeiramente por Loewenstein e aparece em obras como *Brazil Under Vargas* de 1942 e, por certo, seria sua referência para o uso desses termos. Mas de forma geral, usava mais o termo “autoritário” que “totalitário” para se referir aos casos da Alemanha e da Itália.

173). A magistratura no país, por ser considerada como um Poder, seria órgão da soberania nacional. Portanto, não poderia ser absorvida pelo Executivo; ademais, ainda se constituía como um Poder Judiciário.

A magistratura, nessa visão tripartida, herdada do constitucionalismo americano, não estaria submetida ao dever de *obediência* ao Chefe do Executivo. Na forma de questão retórica, Vianna afirmava:

Na verdade, dentro da tese de divisão tripartida, adotada pela Constituição [de 1937], não é possível colocar, no tocante ao art. 177, no mesmo pé de igualdade e enviados na mesma cambulhada, os dois tipos de funcionários – os *funcionários administrativos*, presos à regra da obediência, e os *funcionários judiciários*, libertos desta regra, justamente por terem sido declarados, como magistrados, órgãos da soberania nacional? (VIANNA, 1991, p. 174)

Para reforçar seus argumentos, o autor traz a autoridade de Carl Schmitt em tradução francesa de *A teoria da constituição*, apresentando-o como um defensor da estrita divisão entre os poderes, numa interpretação que em nada remete às reais propostas do jurista alemão. Vianna utiliza-se de Schmitt para adequá-lo aos seus argumentos e, assim, afirmar uma teoria de freios e contrapesos existente no texto de 1937. De acordo com a transcrição de Vianna de Carl Schmitt: “a finalidade da divisão dos ramos distintos da atividade do Estado consiste em que um poder possa reiar<sup>130</sup> o outro, de modo a alcançar-se um equilíbrio, uma espécie de contrabalanceio: *Le pouvoir arrête le pouvoir*” (SCHMITT [s.d.] *apud* VIANNA, 1991, p. 175, itálicos do autor).

O que Vianna buscava realçar é que os juízes não eram funcionários públicos, mas representantes de um poder da soberania. Por essa razão, não seriam funcionários administrativos presos ao Princípio da Autoridade. Portanto, não estariam obrigados a se submeterem à regra da obediência. Desse modo, na forma do art. 177, os funcionários do Poder Judiciário formariam uma categoria inteiramente distinta dos funcionários civis e militares. Por essa razão, não deveriam ser assimilados como tais à regra do art. 177, cabendo aos magistrados outras normas legais que não as que regem os demais funcionários (VIANNA, 1991, p. 175). E, apesar da constituição de 1937 não garantir o mesmo nível de independência que as das constituições anteriores, os artigos 91 a 107 reconheceriam a independência e a autonomia da magistratura. Como, então, compatibilizar independência e autonomia judiciário com a autoridade máxima do Executivo? A resposta apontava novamente

---

<sup>130</sup> Em nota sobre esse termo, o editor afirma que “apesar das consultas e pesquisas feitas não foi possível descobrir o significado do verbo reiar”. No entanto, considero que o significado de reiar utilizado por Vianna seja similar ao de arrear, ou seja, colocar arreios, freios.

para o artigo 96, parágrafo único, da constituição. Esse dispositivo representava uma espécie de atuação simultânea dos dois poderes. De um lado, a autonomia do Judiciário em julgar de forma independente; de outro, a possibilidade do Executivo de exercer sua autoridade e revogar a decisão do Judiciário que declara a inconstitucionalidade de lei ou ato do Presidente. O Judiciário não estaria sujeito ao princípio da obediência e, por isso, ao decidir contrário às diretrizes do Executivo, não poderia sofrer qualquer sanção disciplinante como o *expurgo* do serviço público. Contudo, Vianna reconhecia que o artigo 177 representava uma interferência do Executivo e Legislativo nas prerrogativas do Judiciário. Por meio dele, o Presidente poderia, “por conveniência do regime”, afastar compulsoriamente qualquer servidor público, incluindo os magistrados, ferindo de morte o princípio da vitaliciedade.

Vianna buscava articular a defesa tanto das garantias da magistratura como do princípio do primado do Executivo. No entanto, suas interpretações dos artigos relacionados ao tema estavam mais próximas de uma construção “silogística”, na forma de “uma pura arte em que as bases são as teses e não os fatos”<sup>131</sup>, algo que tanto criticava na construção de nossas leis.

Vianna destacava que o artigo 96 não teria caráter autoritário ou antiliberal. Ao contrário, seria “uma prova do espírito democrático fundamentalmente democrático do regime” (VIANNA, 1991, p.177), pois deslocava ao Parlamento, órgão político e representativo, a palavra final sobre a constitucionalidade das leis. O que Vianna não fala em seu texto é que desde 1937 o Parlamento estava fechado e todas as suas prerrogativas estavam sendo exercidas pelo Presidente até a convocação de um plebiscito para a aprovação da constituição, conforme previsto pelo art. 187 da constituição, mas que, como sabemos, nunca aconteceu.

De forma constante, a argumentação de Vianna nos faz retomar à questão de como afirmar a existências de elementos democráticos em um regime de natureza autoritária. Como conciliar esses opostos? O texto de Vianna reflete todas essas contradições. De um lado, apontava a permanência de traços democráticos e liberais de nosso constitucionalismo, que teriam sido mantidos na constituição de 1937, especialmente quanto ao reconhecimento do Judiciário como um Poder autônomo e não como um órgão vinculado à esfera de ação do Executivo. Por outro lado, aponta dispositivos, contidos no mesmo texto, que retiram essa

---

<sup>131</sup> Essa construção “silogística” identificada ao idealismo utópico de nossas elites foi retirada de Joaquim Nabuco e era constantemente citada por Vianna. No capítulo I do segundo volume de *Instituições Políticas Brasileiras*, ela aparece como epígrafe: “essa espécie de exercício tão atraente para os principiantes, ao qual se pode dar o nome de política silogística, é uma pura arte de construção no vácuo: a base são as teses – e não os fatos; o material, ideias – não os homens; a situação, o mundo – e não o país; os habitantes, as gerações futuras – e não as atuais” (VIANNA, 1999, p. 353).

independência e autonomia, trata-se das “atenuações” constitucionais de princípios fundamentais, como a vitaliciedade da magistratura. De um lado, sua interpretação é fundamentada em princípios, de outro, a pura materialidade do texto contradiz constantemente sua exegese. Seu texto é ao mesmo tempo uma afirmação e uma de crítica à carta de 1937, especialmente quanto às interferências sobre o Poder Judiciário.

### 3.9.5 Somos autoritários, mas não arbitrários

Essa defesa de Vianna das prerrogativas do Judiciário, que ecoará, em 1964, em apoiadores do regime militar, seria uma das características de nossas experiências autoritárias. A defesa baseia-se na separação entre autoritarismo e arbítrio e na diferença entre unidade e onipotência. Desse modo, Vianna estabeleceu uma das argumentações que seria, partir de então, recorrente para estabelecer que o regime autoritário não poderia ser confundido com um regime arbitrário. Nesse sentido, o artigo 177 deveria ser interpretado, tendo como núcleo do qual emana sua normatividade, não a vontade do Chefe de Governo<sup>132</sup>, mas os princípios que regeriam o regime:

Estes [os magistrados], só poderão ser aposentados com fundamento neste artigo quando, pelas suas ideias e doutrinas, estiverem em desacordo com os princípios do próprio regime, tais como aparecem, consubstanciados na Constituição – e não na vontade do Governo (VIANNA, 1991, p. 178)

Vianna destaca que o sentido de discricionariedade em que se aplica o artigo 177 seria feito em razão do “interesse público” e não do “interesse pessoal” do governante, para marcar, citando um dos representantes do institucionalismo francês, Georges Renard, que “discricionariedade não é sinônimo de arbitramento<sup>133</sup>, nem de irresponsabilidade” (VIANNA, 1991, p. 178):

No uso da faculdade do art.177, o Governo é *discricionário*, mas não *arbitrário*. O poder discricionário, concedido à administração, ou ao governo, é sempre um poder condicionado, porque sempre limitado pelo pressuposto do que a sua aplicação deve ser dada no sentido do interesse público ou do regime e não do interesse pessoal ou privado (VIANNA, 1991, p. 178).

---

<sup>132</sup> Vianna, em razão de sua perspectiva unitária de poder, não estabelece uma separação conceitual entre os termos Chefe da Nação e Chefe de Governo, tratados como sinônimos.

<sup>133</sup> Vianna utiliza “arbitramento” como sinônimo de arbitrariedade.

A discricionariedade seria, portanto, a natureza do autoritarismo. Trata-se de um regime com ampla margem de atuação por parte do dirigente, mas dentro de limites legais previamente estabelecidos. A capacidade de ação do Chefe de Governo estaria circunscrita em razão de parâmetros estabelecidos por uma ideia de “interesse público”, algo já estabelecido para justificar o governo castilhista, mas que ressurgia nos anos 1930 com novas roupagens. Agir fora dessa esfera retiraria a legitimidade do Chefe da Nação.

Ademais, a unidade do Estado não poderia ser confundida com a onipotência do Presidente. Em sua interpretação do artigo 73 da Constituição de 1937 (Princípio da Autoridade), Vianna assinala que cabia ao Presidente da República a prerrogativa de dirigir a política administrativa e legislativa da União. O chefe do Executivo estaria representando seu poder político como domínio específico de homem de Estado. Contudo, não deveria, também, assumir as funções técnicas da administração e mesmo da legislação: “por este preceito constitucional, o Presidente é titulado ser o autor do que há de *político* na legislação ou na atividade administrativa; não, no que nela há de técnico” (VIANNA, 1974, p. 142n, itálicos do autor). Caberia ao Presidente dar as diretrizes gerais da atividade legislativa tanto ao Parlamento como às comissões técnicas; mas a elaboração das leis estaria a cargo de um corpo especializado. Seria, portanto, uma função técnica. Política e técnica teriam espaços definidos nesse arranjo. Vianna destaca, estabelecendo essa separação, que, no Estado Autoritário, palavra do líder não é a lei. No Estado autoritário “moderno” brasileiro, havia uma mediação entre a vontade do líder e o resultado legal dessa vontade por meio da técnica, da produção racional da legislação por um grupo especializado. Afirmava Vianna: “o texto do artigo 73 não permite, nem autoriza, a extravagante interpretação de que, em matéria de legislação ou de administração, o Presidente deve ser o autor de tudo. Para tanto, seria preciso que ele tivesse nessa época de saber especializado, o enciclopedismo de um Aristóteles” (VIANNA, 1974, p. 142-143n).

Isso diferenciava nosso regime do nazista e do fascista, por exemplo. Hannah Arendt, em suas observações sobre o funcionamento da legalidade sob o regime nazista, destacava que Adolf Eichmann, ao explicar a seus julgadores sua extrema lealdade às ordens do *Führer*, afirmara várias vezes que durante o Terceiro Reich “as palavras do *Führer* tinham força de lei”, o que significava, segundo Arendt, “que uma ordem vinda diretamente de Hitler não precisar ser escrita”. (ARENDR, 1999, p. 165). Dentro desse panorama *sui generis* de legalidade, as palavras do *Führer* não passavam por qualquer mediação; não era necessária a existência de qualquer prova escrita de suas ordens. Seus pronunciamentos orais eram “a lei do mundo” e seguidos com obediência cega por parte de seus liderados.



Éramos diferentes dessa realidade. Nossa “originalidade” seria apontada por Vianna, que rechaçava que nossa experiência autoritária fosse o resultado do puro mimetismo do modelo alemão ou italiano. No texto “Razões da originalidade do sistema sindical brasileiro” (1991), numa indireta autoglorificação de seu trabalho na confecção da legislação sindical, destaca nossa diferença em relação ao fascismo. Aponta, na forma de crítica, que o regime da Itália visava “a objetivos que interessavam à política pessoal do seu Duce, mas que nada tinham que ver conosco e com nossa política social ou corporativa” (VIANNA, 1991, p. 278). Vianna ressaltava, portanto, que o fascismo era um regime voltado à vontade do Líder, enquanto no Brasil a organização do Estado seria o reflexo de nossas especificidades histórico-culturais. De um lado, um regime como expressão do arbítrio do Líder; de outro, um regime cuja inspiração teria sido buscada “em nós mesmos”, em “nossas realidades fundamentais” reveladas pela objetividade e racionalidade das ciências como por nossa tradição. Desse modo, a Constituição de 1937, como a legislação correspondente, deveria, “não somente refletir as nossas peculiaridades econômicas, profissionais e antropogeográficas, como também combinar harmoniosamente a nossa tradição de liberdade associativa como o princípio da autoridade forte que é a característica do novo regime” (VIANNA, 1991, p. 280). Ciência (História, Sociologia, Antropogeografia) e tradição explicariam nossa especificidade. Vianna identificava a linhagem de nossa tradição autoritária, afirmando que o significado do novo regime deveria ser visto “como uma retomada da velha tradição conservadora e nacionalista, que vinha do velho regime, extinto em 1889, e que teve a sua alvorada na reação autoritária de Feijó e na doutrina centralizadora de Vasconcelos e de Uruguai” (VIANNA, 1991, p. 280)<sup>134</sup>.

Significativo dessa racionalização do papel do Líder na forma de um gerente que centraliza as contribuições técnicas da burocracia e as rearticula politicamente com vistas a um projeto nacional, pode ser verificada na ausência do nome de Getúlio Vargas na obra de

---

<sup>134</sup> De acordo com Vianna, a identificação quase que automática entre Estado Novo e o Fascismo se devia ao “clima espiritual” da época em que a Constituição de 1937 foi outorgada, tempo em que o fascismo estava no auge de seu prestígio e êxito. De forma como lhe era habitual, Vianna retrata de forma irônica e por meio de imagens, o fascínio de nossos intelectuais às ideias fascistas, buscando estabelecer, a partir daí, sua diferença, distanciamento e originalidade em relação aos modismos acadêmicos de sua época: “Os tratadistas italianos de Direito Social e de Direito Corporativo nos eram todos conhecidos; entravam aqui as suas obras em copiosa abundância; rumas e rumas delas se acumulavam nas vitrinas dos livreiros. Havia mesmo casas especializadas na matéria, como a Livraria Boffoni, que passou a ser uma espécie de Meca de todos os interessados nestes assuntos, novos e fascinantes. Os volumes de Barassi, Zanobini, Costa-magna, Cioffi, Palopoli, Chiarelli, Carnelutti e toda a luminosa plêiade de juristas do corporativismo mussoliano ali chegavam e logo desapareciam das estantes absorvidos pela sede de saber da nova doutrina. Nas palestras dos técnicos e especialistas improvisados, que se comprimiam em torno dos balcões, faiscentes de vistosas lombadas, a língua italiana era quase tão falada quanto a portuguesa. Memórias felizes chegavam mesmo a reproduzir, com o automatismo e também a inconsciência dos megafones, trechos inteiros do tratadista Barassi” (VIANNA, 1991, p. 278-279).

Vianna. O papel de Chefe da Nação não era algo próprio à figura ou a um pretense carisma de Vargas. Tratava-se, sobretudo, de um papel institucional, no qual o Presidente não poderia impor a sua vontade, mas governar com auxílio de uma “opinião” especializada. Nos textos consultados, os quais, como dito anteriormente, foram escritos durante o auge do Estado Novo, a única referência ao nome de Vargas foi feita na forma de indicação bibliográfica em nota de página da edição de 1939 *O idealismo da Constituição*. Vianna indicava o que deveria ser lido para entender os antecedentes e os fundamentos intelectuais do Estado Novo e citava o livro *A nova política do Brasil*, de 1938. Além de Vargas, recomendava Francisco Campos (*Os problemas do Brasil e as grandes soluções do novo regime*, 1938), Azevedo Amaral (*O Estado Autoritário e a realidade nacional*, 1938) e Monte Arrais (*O Estado Novo*, 1938) (VIANNA, 1939, p. 125).

### 3.9.6 O aspecto democrático do regime autoritário

Na análise sobre os elementos democráticos do regime autoritário, Vianna estabelece uma argumentação que impressiona pelo irrealismo que tanto criticava. Ao analisar o texto da Constituição de 1937 em *O Idealismo da Constituição* (1939), destacava a existência de mecanismos representativos que comprovariam que, apesar do primado do Executivo, o tipo de governo que vivenciávamos não seria uma ditadura (VIANNA, 1939, p.159). Isso num momento em que já estava mais do que claro que o Presidente não iria concretizar nenhum dos mecanismos representativos previstos pelo texto constitucional, por mais limitados que fossem.

Sua análise, contudo, tem relevância para nos ajudar a compreender quais são os argumentos levantados por aqueles, como Vianna, que entendiam que não estávamos sob um regime ditatorial ou antidemocrático. Nossa experiência era a de um regime autoritário, que repugna o arbítrio das ditaduras, mas convive, à sua maneira, com a democracia. Vianna se utilizava da autoridade de Karl Loewenstein para afirmar uma nova tipologia dos modelos democráticos. Vivenciávamos uma forma evoluída de democracia, diferente do tipo liberal, constituída por uma democracia “de constitucionalismo disciplinado ou autoritário”. Nela, o equilíbrio de poderes se inclina para o Executivo em detrimento do Legislativo<sup>135</sup>.

O aspecto democrático do regime se encontrava na previsão legal de eleições e plebiscitos nunca postos em prática. Vianna destaca a previsão de eleições para o Parlamento

---

<sup>135</sup> Retira essa democracia de “constitucionalismo disciplinado ou autoritário” do texto de Karl Loewenstein “*Le Controle législatif de l’extremisme dans le démocraties modernes*” (1938 apud VIANNA, 1939, p. 159).

(Câmara dos Deputados e Conselho Federal) e a eleição indireta do Presidente da República por meio de um colégio eleitoral. Esse caráter eletivo afastaria a identificação do Presidente como ditador (VIANNA, 1939, p. 161). Ademais, o caráter democrático também se concretizaria pelo plebiscito. Esse instrumento seria utilizado em ocasiões específicas excepcionais, como no caso de dissolução da Câmara pelo Presidente, com a convocação de novas eleições; nos casos de fusão ou desmembramento de Estados e da outorga da competência legislativa ao Conselho de Economia Nacional (VIANNA, 1939, p. 163). Contudo, o plebiscito, no entender de Vianna, não seria um instrumento adequado como “fonte legítima da opinião”, pois estabelecia como origem representativa o voto individualista do eleitor ou do interesse localista dos partidos: “Não tenho confiança no processo plebiscitário. Melhor seria, parece-me, a constituição de um corpo eleitoral”, formado a partir de uma seleção “pelo censo alto”, ou seja, “constituído pelos órgãos representativos das corporações profissionais e culturais”, de modo que o plebiscito refletisse “as sociedades da Nação” (VIANNA, 1939, p.163n). Para Vianna, o modelo consultivo seria o mais adequado para nosso modelo democrático-autoritário, já que se conjugaria o princípio da autoridade – na pessoa do Chefe do Executivo – com o princípio democrático, expresso na forma de Conselhos representativos dos interesses econômicos:

Numa verdadeira democracia, concebida à moderna, é nestes conselhos onde melhor se exprime a voz dos grandes interesses coletivos, porque interesses das grandes categorias econômicas e profissionais, que criam a riqueza e asseguram a prosperidade da Nação (VIANNA, 1939, p. 168).

O caráter democrático do regime se concretizaria a partir da consulta direta ao povo pelo plebiscito (feita em momentos excepcionais) ou por meio da consulta aos órgãos representativos dos grandes interesses econômicos do país, como o Conselho da Economia Nacional, como previa a constituição. Em razão desses mecanismos, “[...] o Estado Autoritário, saído da Carta de 10 de Novembro de 37, não pertence nem ao tipo antidemocrático, nem ao tipo ditatorial. Nele, ao contrário, pela sua organização, o princípio democrático adquire uma significação mais expressiva” (VIANNA, 1939, p. 169). O princípio democrático estaria garantido, pela consulta, “[...] *de preferência, nas fontes puras e límpidas das classes e profissões organizadas, cujos interesses coincidem com os próprios interesses da Nação*” (VIANNA, 1939, p. 169, itálico do autor).

Ademais, fora as ficções eleitorais de carta de 1937, seu caráter democrático também residiria no caráter tutelar do Estado, “no sentido de preocupação pelos interesses do povo”

(VIANNA, 1939, p. 164) e pela existência formal no texto de direitos e garantias fundamentais, tais como liberdade religiosa e de trabalho; inviolabilidade de domicílio e recursos contra arbítrios de autoridades, ressaltados pelo artigo 123 da Constituição. Deste modo, a existência de um núcleo mínimo de direitos e garantias individuais, existentes formalmente, seria a prova de que o novo regime se diferenciava dos governos “coletivos ou totalitários” (VIANNA, 1939, p. 166).

### 3.10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto de Vianna não seria de estabelecer uma transição para o Estado liberal como advoga a tese do autoritarismo instrumental (SANTOS, 1978)<sup>136</sup>. Seu objetivo, a partir da outorga da constituição de 1937, era o de aperfeiçoar os mecanismos institucionais para aperfeiçoar a democracia autoritária a partir da constituição. O direito deveria refletir a nova ordem. É nesse sentido que se devem entender as críticas pontuais ao texto constitucional, considerado ainda “um sistema em evolução” (VIANNA, 1939, p. 177). Ele havia chegado à conclusão de que os elaboradores da nova constituição “não quiseram parecer radicais, rompendo, de maneira definitiva, com o velho estado de coisas, isto é, com todos os princípios do regime destruído” (VIANNA, 1939, p. 175). Para ele não havia ainda se alcançado o modelo ideal, ficando o texto a meio caminho, porque transigia com determinados preconceitos, tais como o “preconceito federativo”, ao permitir a existência de resquícios de competências privativas dos estados (art. 21, II); o “preconceito da dualidade da magistratura”, pois não estabelecera a sua federalização; e não determinou a completa proibição de organização política a partir dos partidos, os chamados “clãs” eleitorais, formados em tornos dos grandes proprietários. Para ele, dever-se-ia instituir, de forma expressa, que as organização das Câmaras Municipais passassem a se fazer exclusivamente pelo critério da representação profissional (VIANNA, 1939, p. 176).

O objetivo de Vianna era a instituição de um Estado unificado e completamente integrado a partir da consolidação de uma ordem legal que expressasse os princípios constitucionais de 1937:

É por isto que a nova Constituição me parece significar antes um ponto de partida do que um ponto de chegada. Contém ela, sem dúvida, um sistema revolucionário, certamente o mais revolucionário que temos tido em toda a nossa história política;

---

<sup>136</sup> Cf. Wanderley Guilherme dos Santos (1978).

mas, por isto mesmo é que a julgo o ponto de partida e não o ponto terminal de sua evolução” (VIANNA, 1939, p. 177).

O direito, manejado pela ação racional do Estado, tinha papel fundamental nesse projeto. Era por meio dele que Vianna vislumbrava construir uma “subconsciência jurídica”, para estabelecer no corpo nacional um sentido de obediência que se faria de maneira natural, profunda, íntima, “criando-lhe a medula da legalidade, os instintos viscerais da obediência à autoridade e à lei” (VIANNA, 1939, p. 178). Com esse sentido de obediência, construído a partir do modelo jurídico, Vianna buscava resolver o problema de “concentração e unidade” e da “autoridade e disciplina”: “quer dizer: pela instituição de um Estado centralizado, unitário, incontestável, provido de capacidade bastante para realizar, na sua plenitude, os seus dois grandes objetivos capitais: a **consolidação da nacionalidade** e a **organização da sua ordem legal**” (VIANNA, 1939, p. 178, negritos do autor).



#### 4 FRANCISCO CAMPOS E O CINISMO CONSTITUCIONAL

Em seu último curso no *Collège de France*, sob o título “A coragem da verdade – O Governo de Si e dos Outros II”, Foucault discorre sobre o conceito de *parresía* (a fala franca). Seu objetivo era estabelecer um quadro geral em torno do tema da “verdadeira vida, da estilística da existência, da busca de uma existência bela na forma da verdade da prática do dizer-a-verdade” (FOUCAULT, 2011, p. 144)<sup>137</sup>. Por meio dessa busca encontra na filosofia cínica uma das expressões de um modelo de vida pautada na verdade.

Parece-me que, no cinismo, na prática cínica, a exigência de uma forma de vida extremamente marcante – com regras, condições ou modos muito característicos, muito bem definidos – é fortemente articulada no princípio do dizer-a-verdade ilimitado e corajoso, do dizer-a-verdade que leva sua coragem e ousadia até se transformar [em] intolerável insolência (FOUCAULT, 2011, p. 144).

A característica fundamental do cinismo era a sua insolência. A forma cínica de dizer-a-verdade, não apenas como discurso, mas como prática, era inadmissível e levantava a resistência de quem a presenciava ou com ela era contestado. Como uma forma de *parresía*, ela era incômoda e perturbadora em razão de seu excesso. É exatamente esse excesso do cinismo que chama a atenção de Foucault (SARDINHA, 2011, p. 68-69). Pois bem, é esse excesso e a repulsa que ele provoca que procuramos destacar em Francisco Campos. A ele também se ligam outras características cínicas: a impiedade e instrumentalidade de seu modo de viver.

O cínico é também acusado de ser um ímpio. Ele não crê nos deuses e não pratica os mistérios – se os praticasse, teria que se obrigar a manter segredos, e o cínico, homem da *parresía*, não pode se comprometer a se calar (FOUCAULT, 2011, p. 147). É o homem incrédulo ou céptico em relação às práticas religiosas, entendidas como falsas crenças ou falsas incredulidades (FOUCAULT, 2011, p. 151).

A instrumentalidade é própria ao modo de viver do cínico. Ela desempenha o papel de condição de dizer-a-verdade. O cínico não está ligado a ninguém, nem à família, nem ao

---

<sup>137</sup> Foucault se refere ao cinismo em sua forma antiga, nos textos do período helenístico e romano de autores como Diógenes Laércio, Dion Crisóstomo, Epicteto, em escritos satíricos ou críticos escritos por Luciano no fim do século II e na polêmica do imperador Juliano em sua polêmica com os cínicos. O que lhe interessa especificamente é a ligação da filosofia cínica entre um modo de viver e um modo de dizer-a-verdade. “O cínico é o homem do cajado, é o homem da mochila, é o homem do manto, é o homem das sandálias ou dos pés descalços, é o homem da barba hirsuta, é o homem sujo. É também o homem errante, é também o homem errante, o homem que não tem inserção, não tem casa nem família nem lar nem pátria [...], é o homem da mendicância também” (FOUCAULT, 2011, p. 148). Essa imagem física degradada, juntamente com a insolência do homem cínico em dizer-a-verdade sem qualquer amarra, fez com que fosse visto com desprezo – comumente relacionado à imagem de um cão (*kunikos*) – em razão de suas atitudes e palavras consideradas excessivas.

lar, nem à pátria. Trata-se de uma vida desvinculada de tudo e de todos, o que lhe confere a liberdade para se manifestar sobre o que considera verdadeiro (FOUCAULT, 2011, p. 149).

Excesso, incredulidade e instrumentalidade são caracteres do cínico Francisco Campos. Cínico moderno, contudo, em que a instrumentalidade se apresenta como expressão de seu caráter “adaptável” ao tempo político<sup>138</sup>. Diferente do cínico da Antiguidade – desvinculado de tudo e de todos – Campos exercia desvinculações periódicas em suas adaptações às mudanças políticas que o país vivia. De defensor do arranjo liberal na juventude, a antiliberal autoritário nos anos 1930-1940, passando por democrata ao fim do Estado Novo e, finalmente, fazendo um retorno autoritário em 1964, Campos é essa figura sem vínculos ideológicos solidificados.

A falta de vínculos revela sua impiedade. O cínico não acredita em religiões, seja elas baseadas em quaisquer deuses – do deus cristão ou da razão. Ele está além da ideologia, a vê de fora, como instrumento, e não como crença. Tal como o antigo, o cinismo moderno se caracteriza por essa superação das crenças, mais especificamente, a ultrapassagem do discurso ideológico. Como afirma Peter Sloterdijk, “o cinismo moderno apresenta-se como o estado de consciência que se segue às ideologias ingênuas e ao esclarecimento dessas ideologias” (2012, p. 31). Modernamente, o discurso cínico superou os fundamentos racionais da tradição iluminista, com o “esgotamento gritante da crítica ideológica”. Como assinala o filósofo alemão: “tal crítica permaneceu mais ingênuo do que a consciência que ela quis desmascarar; em sua racionalidade bem-comportada, ela não acompanhou as mudanças da consciência moderna rumo a um realismo múltiplo e refinado” (SLOTERDIJK, 2012, p. 31).

Fundamentado na reflexão sobre a sentença “saber é poder”, Sloterdijk mostra que o cinismo moderno “coloca seu foco por trás da politização inevitável do pensamento”. O enunciador, de um lado, revela “a verdade”. De outro, “ao exprimi-la, quer alcançar ao mesmo tempo mais do que a verdade: ele quer intervir no jogo do poder” (SLOTERDIJK, 2012, p. 12). Inspirado no pensamento de Friedrich Nietzsche – que se autodesignava um “cínico” – e no “neopaganismo” que sua filosofia propõe, Sloterdijk defende que

[n]o “cinismo” de Nietzsche se apresenta uma relação modificada como o “dizer a verdade”: trata-se de uma relação estratégica e tática, de suspeita e desinibição, de pragmatismo e instrumentalismo: tudo isso sob o controle de um eu político que

<sup>138</sup> Aqui nos valem da leitura de Airton Cerqueira-Leite Seelaender (2010, 2013a) sobre o caráter adaptável do jurista Francisco Campos. Característica essa, no entanto, que entendemos não ser aplicável como um “tipo ideal” aos diferentes juristas envolvidos no projeto autoritário, como no caso de Carlos Medeiros Silva, um convicto jurista autoritário, que não apresentou significativas mudanças de rota ao longo de sua vida. Cf. Seelaender (2013a) sobre os “tipos ideais” como ferramenta de análise para compreender o papel dos juristas em nosso meio jurídico.



pensa de início em última instância em si mesmo, que internamente manobra e externamente se encouraja (SLOTTERDIJK, 2012, p. 14).

Superar o racionalismo e trabalhar estrategicamente a ideologia foi o que Francisco Campos estabeleceu em “A política e o nosso tempo”, texto de abertura de sua coletânea *O Estado Nacional* de 1940<sup>139</sup>. O escrito, contudo, fora apresentado pela primeira vez em 1935. Nele, o jurista exercita seu cinismo, ao estabelecer uma “ideologia para si mesmo”, na qual mobiliza de maneira autoirônica normas e dogmas da cultura para manipular suas contradições internas (SLOTTERDIJK, 2012, p. 513). Trata-se de um texto de *excessos*, que maneja argumentos que não expressavam “sua verdade”, mas aqueles que Campos considerava como *instrumentos* adequados àquele momento específico.

No discurso de Francisco Campos a verdade é trabalhada como uma categoria instrumental. Ela não tem qualquer conteúdo, sendo identificada apenas por suas finalidades. Campos se refere ao “valor de verdade para os que acreditam no mito” e no seu “valor de artifício puramente técnico” para aqueles “que sabem que se trata apenas de uma construção do espírito” (CAMPOS, 2001, p. 16-17). Refletindo uma influência nietzschiana ainda não suficientemente explorada, propõe uma perspectiva estética da política – destituída de conteúdos éticos ou morais – que se constrói a partir do desenho mítico do líder<sup>140</sup>. Nessa construção, defende:

Não tem sentido indagar, a propósito de um mito, do seu valor de verdade. O seu valor é de ação. O seu valor prático, porém, depende, de certa maneira, da crença no seu valor teórico, pois um mito que se sabe não ser verdadeiro deixa de ser um mito para ser mentira. Na medida, pois, em que o mito tem um valor de verdade, é que ele possui um valor de ação, ou um valor pragmático (CAMPOS, 2001, p. 16).

<sup>139</sup> O texto foi escrito antes da instalação do Estado Novo (1937-1945), apresentado na forma de conferência no salão da Escola de Belas-Artes em 28 de setembro de 1935.

<sup>140</sup> Influência esta que ficou obliterada na literatura sobre o jurista em razão das aproximações mais perceptíveis com o pensamento de Carl Schmitt. No entanto, desde 1940 Tristão de Ataíde identificava esse traço no pensamento de Campos (ATAÍDE, 1940). Reconhecendo a influência do jurista alemão, entendemos que Francisco Campos se apropria das reflexões de Schmitt até certo ponto. Ele incorpora a solução apontada pelo jurista alemão de se estruturar a política com base no conceito de decisão e na implicação que isto tem para se conceber um modelo de Estado baseado na figura unificadora e ordenadora do soberano. Desse modo, acolhe o modelo de “Estado árbitro” schmittiano, que por meio da força é capaz de regular os conflitos sociais. No entanto, de acordo com Rogério Dutra dos Santos: “Schmitt nega, portanto, a possibilidade de se ver o fenômeno político através de qualquer elemento de natureza mágica ou estética, mas de uma ação que remete à personalidade e à existência do sujeito político implicado naquela decisão. Para esse autor, o direito liberal só consegue operar na normalidade, e o conceito de soberania a ele vinculado carece de capacidade decisória” (SANTOS, 2007, p. 299). Campos, por outro lado, – e essa é a sua principal diferença – constrói seus pressupostos legitimadores a partir do que Schmitt nega expressamente: a esteticização da política. Ele se utiliza da crítica de Schmitt ao processo de despolitização do mundo moderno por meio da estética romântico-liberal para instrumentalizar o argumento a seu favor e utilizá-lo como forma de legitimação de seu projeto autoritário. Campos inverte o caminho proposto por Schmitt. No lugar da esteticização gerar uma despolitização incapaz de lidar com os conflitos gerados pela realidade política concreta, será ela a responsável por agregar as massas em torno de um projeto de construção da decisão soberana. E isso se faz pelo mito.

Sua proposta gerou incômodos, traduzido em silêncios e, logo, em reação. É este percurso que pretendemos fazer neste capítulo. Visamos demonstrar como as propostas ideologizantes de Campos não obtiveram o mesmo sucesso que sua ação (*práxis*) legisladora. Defendemos que esta última foi o resultado de uma pedagogia formulada pelo discurso autoritário que se foi construindo desde o surgimento da República e que encontrou em 1937 sua efetivação. Ela não seria o resultado de uma estratégia ideológica articulada a partir das premissas de “A política e o nosso tempo”, mas consequência de um percurso histórico de adaptação das ideias autoritárias para o mundo jurídico. Apontamos que o próprio Campos adota essa perspectiva em suas primeiras justificações após a outorga da Constituição em 1937. Nessas justificações, trataremos da categoria do “excesso” a partir dos demais textos de *O Estado Nacional*, tendo também como base os discursos que o circundavam ou que lhe faziam referências.

O período de análise contextual abrange o início de 1938 até 1942, ano que Francisco Campos deixa suas funções como Ministro da Justiça e se retira do projeto estado-novista. Esse período foi escolhido porque representa o ápice de sua participação no projeto autoritário iniciado em 1930, assim como representa o início de seu refluxo.

#### 4.1 CONSTITUIÇÃO DE 1937: A “CONSUBSTANCIAÇÃO” DO DISCURSO AUTORITÁRIO

Em sua primeira manifestação doutrinária a respeito do golpe de Estado de 1937, publicada poucos meses após a outorga da Constituição de 10 de novembro, Francisco Campos, de forma insolente, declara: “a nova Constituição é profundamente democrática” (CAMPOS, 2001, p. 56)<sup>141</sup>. Insolente em razão do evidente caráter autoritário do regime, do uso da força para impor a nova vontade constitucional, mas fundamentalmente pelo caráter justificador que desconectava palavras e ações. Na manifestação de Campos, democracia se transforma num adjetivo para qualificar o marco legislativo de um golpe de Estado. A afirmação é incômoda e perturbadora. Seria ela também para os seus contemporâneos, como nos soa hoje? Ela já perturbava naquele momento por sua atitude cínica?

---

<sup>141</sup> Trata-se do texto “Diretrizes Constitucionais do novo Estado Brasileiro”, dividido em duas partes, e que abria a seção mais nobre da *Revista Forense* denominada “Doutrina”. O primeiro texto consiste em entrevista concedida à imprensa em novembro de 1937, portanto logo após o golpe de Estado. Este mesmo texto foi publicado sob o título “Diretrizes do Estado Nacional” na obra *O Estado Nacional*, de 1940. O segundo texto, também presente na coletânea surgiu como entrevista ao *Jornal do Comércio*, em 16 de janeiro de 1938. Seguimos aqui tanto a edição da revista de 1938, com a da coletânea reeditada em 2001 pelo Senado Federal.

Uma pista para essa indagação pode ser encontrada no próprio contexto discursivo, ou seja, nos textos que cercavam Campos e que foram selecionados pelo próprio autor como também aqueles destacados por outros para lhe fazerem menção direta ou indireta. O primeiro deles é a entrevista concedida por Campos à imprensa, em janeiro de 1938, e publicada sob o título “Problemas do Brasil e soluções do regime”. Nela, o 10 de Novembro de 1937 como excesso se apresenta na pergunta feita por meio de imprensa e endereçada a Campos: “o golpe de 10 de Novembro, que, segundo disse V. Ex<sup>a</sup>, realizou efetivamente a Revolução de [19]30, não teve sentido de direita exagerado, em face dos princípios não repudiados, antes preconizados por aquela revolução?”. Nota-se que o entrevistador adjetiva 1937 como golpe, mas fundamentalmente ressalta os exageros dos desvios à direita do movimento. Francisco Campos não se refere aos possíveis exageros de sua obra. Sua resposta se concentra na construção de uma narrativa que estabelecesse os vínculos entre 1937 e a realidade nacional (CAMPOS, 2001, p. 71). Em *O Estado Nacional*, apresenta sua compreensão do texto constitucional como a realização de uma “necessidade [que] se impôs com a força inapelável de um imperativo de salvação nacional” (CAMPOS, 2001, p. 72).

Nesse esforço de legitimação da Constituição de 1937, a palavra que surgia como capaz de oferecer um sentido explicativo que abarcasse todo o caminho de ideias surgidas desde o nascimento da República e que se concretizaram naquele texto era o de “consustanciação”: “A Constituição de 1937 não foi uma criação cerebrina, nem uma imitação, nem uma experiência, mas, sim, a consustanciação de princípios inseparáveis da formação brasileira, o instrumento adequado para a efetivação do nosso desejo de unidade e de poder” (CAMPOS, 2001, p. 136).

Em 1937 teria se efetivado a identidade entre ideias e realidade tão cara a autores como Oliveira Vianna. A Constituição não seria apenas uma vontade do espírito, mas uma forma de unidade, uma “obra da experiência, de meditação e de entendimento com a realidade do Brasil, inspirada num longo passado, de tentativas frustradas, em que se procura transplantar para o País instituições adequadas à sua vocação [...]” (CAMPOS, 2001, p. 200)

Por certo, as condições mentais para o golpe já estavam lançadas desde pelo menos duas décadas antes, tendo como um dos seus principais pedagogos Oliveira Vianna e a relação que estabeleceu entre a realidade nacional e práticas autoritárias. Nessa esteira, tem-se a afirmação de Campos de que “a consciência nacional já está formada e orientada quanto às vantagens do atual regime. Prova-o a aceitação imediata, sem restrições, de todo o país” (CAMPOS, 2001, p. 74).

O idealismo orgânico finalmente se efetivara. Um ponto incômodo a ser enfrentado era como distanciar o novo regime de uma forma despótica de governo. Para isso, foi necessário construir um novo sentido para o conceito de democracia. Vê-se novamente o cinismo de Campos, que afirma que, na carta de 1937, “o sentido democrático, sempre dominante em nossa história, não foi simplesmente preservado, mas encontrou agora a sua expressão mais perfeita” (CAMPOS, 2001, p. 75). Ele fala de outra forma democrática, diferente da liberal, a qual teria gerado apenas “democracias deformadas” (CAMPOS, 2001, p. 75). Trata-se da “democracia substantiva”, que representaria, efetivamente, os “valores da vida nacional, valores materiais e morais” que até então não tinham espaço nas constituições nacionais (CAMPOS, 2001, p. 80). Nessa materialidade constitucional, como destaca Rogério Dutra dos Santos (2007, p. 311-312), Campos sofre decisiva influência do pensamento do jurista alemão Carl Schmitt. A “democracia substantiva” se construiria como oposição ao conceito de democracia formal ou procedimental do liberalismo.

Para fundamentar sua democracia substancial, Campos retoma o argumento de fundo mesológico trabalhado à exaustão por Vianna, em que se articulava a relação entre ambiente e cultura como fundamentos para a construção da ordem jurídica. O texto de 10 de novembro era a consolidação desse projeto e nele constaria a previsão dos instrumentos para a concretização de “nossos costumes, [das] particularidades de nossos meios, [das] nossas tradições e [da] nossa experiência política” (CAMPOS, 2001, p. 80). Tal seria o regime mais adequado à nossa realidade e se caso falhasse, o problema não estaria no regime em si, “mas nos homens incumbidos de operá-lo” (CAMPOS, 2001, p. 80).

Temas caros ao castilhismo também se faziam presentes em seu discurso, especialmente na fundamentação do regime autoritário em nome de um propalado “bem público” a ser realizado por um líder carismático:

Estou certo, porém, de que, ainda admitindo defeitos no seu funcionamento, as novas instituições democráticas do Brasil, mais do que as anteriores, assegurarão garantias efetivas à realização do bem público. E a democracia, como qualquer forma de governo, só poderá ser julgada pela soma de bem público que seja capaz de produzir (CAMPOS, 2001, p. 80).

Estabelecido que a Constituição de 1937 era a concretização de nossa realidade, era preciso estabelecer os mecanismos de ligação entre a sociedade e modelos institucionais. Campos afirmava que a “a essência da democracia reside em que o Estado é constituído pela vontade daqueles que se acham submetidos ao mesmo Estado: reside na vontade do povo, como declara, logo de início, a atual Constituição” (2001, p. 75). O ponto a ser resolver era

como a vontade popular poderia se fazer por outros meios que não o sufrágio universal, de acordo com a “realidade social”, e não a partir de construções teóricas (CAMPOS, 2001, p. 76). Para ele, a democracia não estava relacionada à concepção de um governo provisório, mutável, e que se renovava periodicamente. A questão fundamental era a realização do “bem público”. O que deveria ser renovado não seria o governo, mas os valores “convenientes” à vontade popular. Por meio do uso de conceitos abertos, como “bem público” e “vontade popular”, Campos estabelece que democracia não seria alternância de poder, mas de determinados valores. O que caracterizaria a democracia, por conseguinte, não seriam seus mecanismos de mobilização da opinião para a renovação do poder, mas a abstração do “ideal democrático”. Este, por sua vez, se concretizaria por meio da “abolição do privilégio, na igual oportunidade assegurada a todos, dos bens materiais e morais” que tornam a vida “mais agradável e melhor” (CAMPOS, 2001, p. 77). O “maquinismo democrático” deveria ser substituído por mecanismo que evitasse intermediários entre o povo e o Governo, como forma de abolir o privilégio.

Democracia, nesse sentido, se afastava da concepção liberal de participação da população na escolha dos dirigentes do país por meio de eleições. Democracia, para Campos – refletindo o pensamento em voga na segunda metade da década de 1930 – seria uma ação praticada pelo Estado para o povo; um princípio de igualdade ou de igualização que deveria ser concretizado a partir do Estado e não como fruto de demandas ou aspirações nascidas da população. Uma democracia sem povo, que se articula em nome deste, mas sem sua participação direta.

A finalidade democrática do Estado Nacional, estruturada na Constituição de 10 de novembro de 1937 e traduzida nas leis ordinárias deveria se resolver, em última análise, na “abolição do privilégio”<sup>142</sup>. Por essa concepção, toda democracia possível somente se realizava dentro da estrutura administrativa do Estado.

---

<sup>142</sup> Essa expressão consta no parecer assinado por Carlos Medeiros Silva e Francisco Campos nos vários documentos que produziram sobre questão das “acumulações remuneradas”. No parecer XIV, Carlos Medeiros Silva cita, na forma de paráfrase, texto de Francisco Campos para dizer que “a finalidade democrática do Estado Nacional estruturado na Constituição de 10 de Novembro e traduzida nas leis ordinárias deve resolver-se, em última análise, na ‘abolição do privilégio’ (Francisco Campos, ‘Os problemas do Brasil e as grandes soluções do novo regime’, 1938)” (MEDEIROS SILVA, 1938c, p. 390). Na edição de 2001 de *O Estado Nacional*, a expressão se encontra entre as páginas 77-78 sob título um pouco modificado – “Problemas do Brasil e soluções do regime”. As frequentes negativas aos pedidos de acumulação de cargos ou funções públicas remuneradas era justificada em nome da aplicação do princípio da igualdade.

Abolir o privilégio também revelava o caráter moralizador do regime. A moralização tinha raízes na ideia de bem público e de virtude republicana castilhistas. O Presidente era essa figura moral e responsável pela gestão da coisa pública<sup>143</sup>.

Do castilhismo também repercutia a centralidade da ideia de Constituição com o objetivo de assegurar a construção de instituições responsáveis pelas práticas autoritárias. No centro desse arranjo residia a centralidade da figura do líder. O chefe de Estado, como figura virtuosa desenvolvida por Castilhos, encontra em Campos a máscara do novo César. A ideia de virtude pública, própria a todo homem de ação que age em nome da coletividade, se mostra na presença de um líder “acima das deliberações ordinárias da atividade governamental, assumindo responsabilidades inerentes à alta função que lhe foi delegada pela confiança pública” (CAMPOS, 2011, p. 40).

Por certo, não se podem negar as diferenças entre as duas concepções. A de Castilhos se apoiava em argumentos racionalistas do positivismo comtiano, enquanto Campos constrói sua teoria política com base numa teologia política negadora dessa racionalidade. Ele se utiliza de uma linguagem retirada da psicologia social; fala em “consciência coletiva”, “impulso” das “forças vitais” (CAMPOS, 2011, p. 40). Há, ademais, um discurso diferente do Castilhismo no sentido de tentar fundir a imagem do líder com o da pátria, de estabelecer a unidade por meio da junção indistinta entre corpo e Constituição. Como destacado no Capítulo 1, o projeto castilhista privilegiava um projeto constitucional que estivesse além da figura de Castilhos. Tratava-se de estabelecer essencialmente uma estrutura institucional que funcionasse a partir de determinados parâmetros, mas que não estava restrita à personalidade de seu criador. Diferente dessa proposta, dizia Campos em 1938: “Nós podemos dizer, a esta altura do regime, que o Estado Novo é o Presidente – a realização dos seus instintos, o desdobramento dos seus programa [sic], a projeção da sua vontade – e nele tem o seu mais provento doutrinador e o defensor dos mais intransigentes” (CAMPOS, 2001, p. 109).

A idealização do líder ganhava contornos épicos por meio de exageros de suas propensas qualidades:

Essa vigorosa reafirmação das origens, dos fundamentos e dos fins do regime não é mais do que a tradução, em palavras, da atitude viril e patriótica que o eminente chefe de Estado vem mantendo, através de todos os incidentes, por vezes confusos, da vida nacional, desde que, pela unânime aclamação dos brasileiros, lhe veio às mãos o poder, oito anos atrás. Com sua providencial *intuição do bem e da verdade*,

<sup>143</sup> Nesse sentido, no mesmo parecer acima citado pode-se ler: “O Sr. Presidente da República, falando à Nação, a propósito deste lei, disse que a solução encontrada ‘representa um bem para a coletividade e demonstra de forma insofismável, o propósito moralizador de *extinguir todas as situações de privilégio* (Discurso de 1 de janeiro de 1938)” (MEDEIROS SILVA, 1938c, p. 390, grifos no original).

com o *seu maravilhoso senso da oportunidade* – aquele senso por assim dizer cirúrgico, que o habilita a intervir no momento mais difícil e obscuro, quando as opiniões divergem e tateiam em torno da solução adequada, com o seu admirável gênio político, a sua energia, a sua coragem diante do adversário declarado e, o que é mais precioso, do inimigo oculto, o Sr. Getúlio Vargas tem sido um estupendo *condutor de homens*, um espírito eminentemente revolucionários – assim entendido aquele que não receia a transformação quando verifica que a estagnação é a morte, e, ao mesmo tempo, um administrador *esclarecido e progressista*, para quem não há segredos nem incógnitas nas questões que interessam à Nação (CAMPOS, 2001, p. 108-109, itálicos nossos).

Em um só parágrafo, há a aglutinação, na figura de Vargas, de um misto de referências identificáveis no positivismo castilhistas, como a ideia de virtude do líder, e sua “providencial intuição do bem e da verdade”, além de seu caráter “ esclarecido e progressista”; a *virtu* do Príncipe de Maquiavel em razão de “seu maravilhoso senso de oportunidade” e reminiscência ao fascismo de Mussolini com a imagem do *duce* (condutor) ao designar Getúlio Vargas como “estupendo condutor de homens”.

Esse “ideal democrático”, agora concretizado pela Constituição, acabou por efetivar as propostas do pensamento autoritário gestadas ao longo dos anos anteriores e que seguiam um roteiro de críticas aos partidos, ao Parlamento, da defesa da hipertrofia do Executivo e do afastamento da população do processo político por meio de concepções demofóbicas e elitistas. Para articular todos esses pontos, a formulação de um discurso em defesa da unidade por meio da autoridade.

Desse modo, a crítica de Oliveira Vianna aos partidos se condensa na exclusão destes do processo político a partir de 1937. Ao explicitar os motivos dessa opção, Campos rearticulava o discurso anterior que denunciava a falta de correspondência entre os partidos e a opinião pública do país. Eles seriam apenas instrumentos de interesses localistas, do “caudilhismo provinciano” e instrumentos de divisão, “antiquado[s] e inúteis”, que dariam azo à fragmentação nacional. A representação da democracia baseada em partidos era retratada como uma “guerra civil organizada e codificada”. A culpa pelo fim do sistema liberal seria fruto, portanto, de suas próprias debilidades (CAMPOS, 2001, p. 42-43). Casa dos partidos, o Legislativo, se destacava nas críticas do autor devido a sua incapacidade para legislar; a sua onerosidade e inação diante das urgentes demandas do Governo. Para Campos, o Parlamento seria um “órgão de inibição” dos interesses nacionais (CAMPOS, 2001, p. 48).

A imagem do Executivo hipertrofiado se constrói em substituição às funções do Parlamento. Ao apresentar as inovações da Carta de 1937, Campos discorre sobre a previsão da delegação do poder legislativo. Fundamentado na “incapacidade do corpo legislativo” e

também em exigências técnicas, a função de legislar deveria ser transplantada para o Executivo:

[a] legislação é hoje uma imensa técnica de controle da vida nacional, em todas as suas manifestações. A legislação perdeu o seu caráter exclusivamente político, quando se cingia apenas às questões gerais ou de princípios, para assumir um caráter eminentemente técnico (CAMPOS, 2001, p. 54).

A Constituição de 10 de novembro teria reconhecido “o mal” causado pelos vícios parlamentares. O remédio era transferir essas funções ao Executivo (CAMPOS, 2001, p. 56). A iniciativa da legislação passava ao governo, estabelecendo como regra constitucional a delegação de poderes.

A formação da opinião deveria ser estabelecida por meios alternativos ao sufrágio. Este seria inadequado diante da crescente complexidade das questões de governo, eminentemente técnicas, que não despertariam os interesses das massas. Acrescente-se a isso as deficiências cognitivas por falta de educação da população, o que resultaria em eleitores incapacitados intelectualmente. Para as massas, pelo menos formalmente, ficaria reservado o sufrágio universal para decidir questões essencialmente políticas, mas “colocadas em termos simples e gerais”, não se exigindo da massa “senão uma vista panorâmica da vida pública” (CAMPOS, 2001, p. 52, 60).

Desse modo, no texto constitucional, não havia um fechamento, pelo menos no nível discursivo, da participação popular nas decisões. Era necessário garantir alguma forma de representação, por mais estreita e limitada que fosse. Nesse sentido, a previsão de sufrágio direto e universal para decidir as seguintes questões: a eleição do Presidente, caso houvesse duas candidaturas presidenciais; a dissolução da Câmara pelo Presidente; a regra de utilização dos municípios como um órgão constituinte dos poderes por meio da eleição para a Câmara dos Deputados e também a designação, também por parte dos municípios, da maioria dos membros do colégio eleitoral do Presidente da República (CAMPOS, 2001, p. 53)

O tema das eleições diretas revelava, portanto, o elitismo das propostas de Campos. Representativo do pensamento autoritário brasileiro, não há vedação expressa – pelos menos em teoria – da participação popular em processos eleitorais. Estes, contudo, deveriam acontecer de modo que evitassem a participação dos elementos considerados desqualificados. Em razão das condições educacionais do país, isso queria dizer quase que a totalidade da população. As soluções para evitar o contágio da maioria passavam pela elaboração de novas ferramentas eleitorais que evitassem a contaminação dos indesejáveis e que anulassem os



conflitos próprios do processo eleitoral. Eliminar os partidos e evitar o sufrágio direto estavam no topo das medidas recorrentemente lembradas. A Constituição de 1937 buscou concretizar essa fórmula por meio do estabelecimento “[...] de processos que coloquem a eleição nas mãos de elementos capazes de proceder com um critério elevado e acima da influência das paixões demagógicas” (CAMPOS, 2001, p. 81).

Todos esses elementos se articulavam em torno da pessoa do Presidente. Para isso, foi necessário estabelecer a mutação da ideia de autoridade. De início, um princípio político, estruturado na ideia de fundação e – de acordo com Oliveira Vianna – incrustado em nossa formação histórica, ganha o *status* de princípio jurídico. É por meio do princípio da autoridade que se busca oferecer organicidade às propostas antiliberais do texto constitucional, as quais ganhariam um caráter não apenas antiliberal, mas, sobretudo, autoritário.

Na relação indistinta preconizada por Campos entre chefe do governo e Nação, o Estado seria a expressão da autoridade do líder. Nesse sentido, a afirmação de Campos: “É desnecessário insistir em que o Estado brasileiro, sendo democrático, é também autoritário, cabendo ao Presidente da República a autoridade suprema, exercida em nome do povo e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade” (CAMPOS, 2001, p. 81).

A máquina administrativa deveria, a partir de então, espelhar esse basilar princípio constitucional. Seria nesses órgãos que operaria o laboratório administrativo que buscava estabelecer o espelhamento, em menor escala, da forma do Novo Estado. Tratava-se de um experimento de mão dupla, pois as diretrizes gerais estabelecidas pelo arranjo constitucional eram alimentadas por práticas administrativas que influenciariam a própria organização institucional do Estado. Campos deixa claro esse projeto:

A construção constitucional da máquina do governo propriamente dita é simples e prática. Toda ela é construída em torno de uma ideia central, favorável à ação eficaz do governo: o governo gravita em torno de um chefe, que é o Presidente da República

[...]

Do mesmo modo que o governo se organiza em torno do chefe do Estado, cada departamento ou setor da administração deve organizar-se em torno do chefe. Este, o princípio da autoridade e de responsabilidade, sem o qual não pode haver governo e administração da coisa pública” (CAMPOS, 2001, p. 61).

A ideia de repetição do modelo autoritário, ou seu espelhamento para todas as estruturas do Estado, se espalhou para o direito, especialmente por meio das reformas processuais comandadas por Campos. Em 1940, Carlos Medeiros Silva, jurista ligado a

Campos, defendia a adoção do “princípio da autoridade” dentro do processo (MEDEIROS SILVA, 1940, p.23). Por meio desse princípio “o juiz é o órgão do Estado, na função ativa de dirigente do processo” (MEDEIROS SILVA, 1940, p. 23). Essa concepção deveria substituir a “concepção privatista do processo, peculiar ao estado liberal”, que teria transformado o processo em um “amontoado de fórmulas imprestáveis”, pois deixaria o Estado, na pessoa do juiz, numa atitude passiva diante dos litigantes, “a assistir inerte, ao abandono e à procrastinação dos feitos, com o fito de prejudicar terceiros e de transformar o aparelhamento judiciário em instrumento de fraude” (MEDEIROS SILVA, 1940, p. 21). Para o jurista, a adoção do princípio da autoridade seria uma questão de necessidade para o estabelecimento da segurança e estabilidade da ordem jurídica: “esta necessidade que o Estado liberal-individualista não sentia, é um imperativo para o Estado moderno, que sobrepõe o interesse público ao interesse privado” (MEDEIROS SILVA, 1940, p. 23).

#### 4.2 O ANTILIBERALISMO AUTORITÁRIO

Ao se afirmar o caráter antiliberal e autoritário do projeto de Francisco Campos, não se pretende estabelecer a correlação obrigatória entre antiliberalismo e autoritarismo, no mesmo sentido que não se pode identificar liberalismo com a democracia. A via autoritária seria apenas uma entre as alternativas ao liberalismo. Como destacam Flavio Limoncic e Francisco C. P. Martinho,

desde o século XIX, como aponta Peter Gay em *O Cultivo do ódio*, a visão do mercado autorregulável e do indivíduo como matriz de organização da sociedade vinha sendo crescentemente questionada, tanto entre os que viriam a ser os vitoriosos quanto entre os derrotados de 1918, e tanto à direita quanto à esquerda do espectro político. A crítica liberal, portanto, era já uma tradição no imediato pós-guerra, vindo a aprofundar-se nas décadas seguintes.

Contudo, essa crítica ao liberalismo, como afirmam os autores, “não foi um fenômeno restrito às experiências políticas autoritárias, como muitas vezes se quer fazer crer” (LIMONCIC; MARTINHO, 2010, p. 9-10).

Stephen Holmes (1999) aponta que, desde a Revolução Francesa, podem ser identificadas propostas intelectuais que buscaram desacreditar o liberalismo, de Joseph de Maistre a Friedrich Nietzsche. Na Europa dos anos 1920 e 1930, especialmente na geração de pensadores da República de Weimar, floresciam versões modificadas do antiliberalismo, como a de Carl Schmitt. Holmes aponta, ainda, a influência da filosofia de Heidegger na construção

de uma perspectiva de crítica à modernidade que teria influenciado autores como Hannah Arendt e Leo Strauss e até a chamada Escola de Frankfurt. A crítica de Heideggeriana apontava que a decadência dos tempos modernos seria expressão do esquecimento do “Ser”, o que fez com que o homem moderno, por ter perdido sua primitiva veneração pela natureza, tivesse adotado uma atitude instrumental frente ao mundo. A inclinação ao pensamento instrumental, defendia, seria o signo mais claro dessa decadência, pois, acostumados a pensar a natureza em termos instrumentais, tendemos igualmente a pensarmos nós mesmos de forma instrumental (HOLMES, 1999, p. 5)

De acordo com o autor, entre os anos 1970 e 1980, os ataques à modernidade passaram a ser ataques ao liberalismo, reconhecível em autores como Alasdair MacIntyre e Mangabeira Unger. Mas de acordo com Holmes, o antiliberalismo seria tão pouco monolítico quanto o liberalismo; assinalando, no entanto, alguns pontos de convergência entre as várias propostas:

*Incluso antiliberales que pertenecen a fracciones distintas y enfrentadas (como Carl Schmitt, Leo Strauss, Alasdair MacIntyre y Roberto Unger) comparten pese a todo algunas ideas centrales. Todos ellos se empeñan en la Kulturkritik, por ejemplo, y su crítica a la cultura moderna se ajusta a un patrón sumamente estandarizado, en términos del cual “el menosprecio del liberalismo es una parte del lamento general por la degeneración moral y espiritual de la sociedad moderna”. Coinciden unánimemente en señalar que las verdades espirituales superiores corren peligro en las sociedades contemporáneas y en que el liberalismo tiene una grave responsabilidad en ello (HOLMES, 1999, p 11-12).*

No caso de Campos, dada a influência da produção intelectual germânica em sua proposta ideológica, sua perspectiva antiliberal ligou-se às propostas de Carl Schmitt (SANTOS, 2007, p. 296), especialmente na acusação ao liberalismo de fomentar o individualismo atomístico, em seu desdém pelo orgânico – concebendo um indivíduo pré-social e por consequência, indiferente à comunidade –; na priorização do procedimento em abstrato frente a regras e valores substantivos e, finalmente, em sua crença na primazia dos direitos individuais.

Mesmo que reconhecida a complexidade das propostas antiliberais, que não podem ser reduzidas a apenas uma vertente autoritária, defende-se que o caminho adotado por Francisco Campos foi o do antiliberalismo autoritário<sup>144</sup>. Desse modo, no Brasil o antiliberalismo foi utilizado como instrumento de fundamentação do autoritarismo. Ele se

<sup>144</sup> De modo diverso, Rogério Dutra dos Santos (2007) defende apenas uma identificação antiliberal para Campos, afastando-o do que denomina de “tradição autoritária” (2007, p. 284-5). Para o autor, a Constituição de 1937 representaria uma ruptura com essa tradição, para ele, encontrada de forma embrionária em autores como Alberto Torres, Plínio Salgado ou Alceu Amoroso Lima.

estruturou a partir de um princípio considerado basilar: o princípio da autoridade. Por meio dele, buscou-se estabelecer a unidade nacional; foram inseridas novas propostas de representação como meio de escamotear a exclusão da grande maioria da população nos mecanismos de decisão; estabeleceu-se, assim, um projeto elitista para garantir que o governo fosse controlado pelos “melhores”.

Na concepção autoritária, o líder era quem exercia determinada função institucional, marcadamente identificada com o Executivo. O caráter e a virtude eram condições importantes para estar nessa posição, mas, sem a formação de uma estrutura institucional, a pessoalidade desses valores não era fator suficiente para garantir a liderança. Nesse sentido, cria-se um rechaço à ideia de poder discricionário, como se observou na reação que se fez por meio dos movimentos violentos pela reconstitucionalização do país em 1932. Em consequência, estabeleceu-se a compreensão de que não se poderia exercitar a autoridade sem a legalidade. A Constituição de 1937 é fruto desse aprendizado e o sucesso de sua recepção se deve, entre outros vários fatores, a essa compreensão.

#### 4.3 SUCESSO INSTITUCIONAL, FRACASSO IDEOLÓGICO

Ao se analisar o contexto discursivo da outorga da Constituição de 1937, pode-se observar a recepção do arcabouço institucional montado por Campos no texto constitucional. A condensação dos princípios antiliberais na forma de texto jurídico foi louvada pela audiência ligada ao mundo jurídico. Temas como princípio da autoridade e sua estreita relação com a finalidade de estabelecer a unidade da Nação foram destacados como necessidades históricas enfim realizadas. No entanto, a fundamentação ideológica do regime pela “ótica da irracionalidade” (BUENO, 2016, p. 433), que buscava estabelecer um novo paradigma sobre o fenômeno autoritário, baseado na criação de mitos como forma de domínio político sobre a massa, não obteve significativa acolhida.

No texto “A política e o nosso tempo”, Francisco Campos estabelece a imagem de um mundo em crise, no qual a tradição não mais seria uma referência para lidar com as novas questões que surgiam. Campos fala de uma “situação problemática”, não havendo problemas suscetíveis de soluções definidas (CAMPOS, 2001, p. 12). A ideia de crise é articulada para destacar “o aspecto trágico das épocas de transição” (CAMPOS, 2001, p.14) e objetivava destacar a existência de um momento em que era necessário realizar uma escolha; estaríamos presenciando uma situação tal qual a vivenciada nas tragédias, em que a ação se desenvolve às cegas para o agente. No entanto, há o outro lado da tragédia – o dos deuses que de antemão

traçam o destino do herói. Campos se colocava nesse papel. Seu diagnóstico não parava na constatação de que vivíamos um período de desorientação; o autor foi além, colocando-se como o responsável por reorientar os rumos, definir direções.

Nesse mundo desorientado em que o irracional se instalava no centro da vida, o papel do mito seria responsável para construir um valor de verdade: “na medida, pois, em que o mito tem um valor de verdade, é que ele possui um valor de ação, ou um valor pragmático” (CAMPOS, 2001, p. 16). Nesse ponto, Campos retoma o argumento cínico que respondia à constatação do vazio existencial por meio de uma relação instrumental com o mundo. O instrumento, nesse caso, se dava por meio da construção de uma teologia política que buscava estabelecer na personalidade do líder a figura mítica responsável por integrar e reorientar o país:

O mito é o meio pelo qual se procura disciplinar e utilizar essas forças desencadeadas, construindo por elas um mundo simbólico, adequado às suas tendências e desejos. O mito sobre que se funda o processo de integração política terá tanto mais força quanto mais nele predominarem os valores irracionais. [...]. As massas encontram no mito da personalidade, que é constituído por elementos de sua experiência imediata, um poder de expressão simbólica maior do que nos mitos em cuja composição entram elementos abstratos ou obtidos mediante um processo mais ou menos intelectual de inferências e ilações (CAMPOS, 2001, p. 22-23)

Campos apresenta-se como um demiurgo, um construtor de mitos, e fundamentalmente, como aquele que tinha a consciência de que estava aplicando uma técnica e acreditava nela apenas enquanto instrumento de dominação. Quando direcionado para ele, o mito não tem “valor de verdade”: este é apenas para os que acreditam nele. Ímpio como todo cínico, para Campos, o mito teria apenas “valor de artifício”, ou seja, um caráter “puramente técnico para os que sabem que se trata apenas de uma construção do espírito” (CAMPOS, 2001, p. 16-17).

Em sua crítica ao sofisma contemporâneo pelo uso do mito, do anti-intelectualismo e do primado do irracional como forma de obter integração política, Campos fala de si mesmo. Esses pressupostos forneciam uma “técnica de golpe de Estado” (CAMPOS, 2001, p.19), exatamente o que se faria a partir da Intentona de 1935, com a construção da mitologia anticomunista. Campos antecipa toda a estratégia do golpe que viria em 1937: o uso da propaganda, de “instrumentos de sugestão”, “de propagação e de contágio de emoções”, todos pautados na construção de mitos (CAMPOS, 2001, p. 19-20).

Diante dessas propostas, “A política e no nosso tempo” é mais um texto de estratégia de domínio político do que de uma reflexão sobre o papel do direito nesse arranjo. O lugar do

direito se estabelece *a posteriori*, após a tomada do Estado por meio dessas estratégias irracionais.

Como os juristas reagiram a esse discurso político-teológico que preconiza o domínio político pelo uso do elemento irracional? Ao se analisar os textos que circundavam o discurso legitimador da Constituição de 1937, encontram-se poucas e esparsas referências a essa proposta mistificadora de Francisco Campos. Em 1938, no volume 73 da *Revista Forense* – escolhida pelo jurista para legitimar a Constituição de 1937 para o meio jurídico – o texto que abre a edição na seção nobre da revista, “Doutrina”, é o “Diretrizes constitucionais do novo estado brasileiro”, dividido em duas partes e que toma grande parte do espaço dessa edição. Os pontos defendidos por Campos nesse escrito já foram expostos na primeira parte deste capítulo. O que interessa nesse momento, sobretudo, são os demais autores e a forma como receberam a novidade constitucional. Como se tratava de uma edição dedicada à análise da nova constituição e por se tratar de uma revista simpática às propostas do novo regime<sup>145</sup>, pode-se identificar em suas páginas quais os pontos do discurso de Campos que receberam maior destaque entre os juristas.

Evidencia-se, nesse primeiro momento, a discussão sobre a natureza do regime. Seu apregoado caráter democrático surgia em autores como C. A. Lúcio Bittencourt (1938, p.40), em que se nota a justificação em razão de o texto prever mecanismos de consulta popular – nunca utilizados pelo governo<sup>146</sup>. No mesmo sentido, Saboia Lima afirmava que a feição democrática do Estado Novo se fazia porque tratava a todos igualmente, especialmente na área de educação, já que ofereceria aos brasileiros “as mesmas oportunidades e a todos assegura instrução adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais” (SABOIA LIMA, 1938, p. 292).

Por outro lado, também se reconhecia sua faceta autoritária, vezes conciliada, vezes não com a democracia. Para Agamenon Magalhães, seria “uma democracia autoritária

---

<sup>145</sup> Em sua análise comparativa da *Revista Forense* e da *Revista dos Tribunais*, Mariana de Moraes Silveira (2013) aponta que “A *Forense* esteve consideravelmente mais próxima do governo e de certas teorias autoritárias, enquanto a *Revista dos Tribunais*, mesmo que não sem ambiguidades e concessões, foi reticente ou mesmo crítica, expressando seus laços com um projeto de fortalecimento regional de São Paulo – estado que, como se sabe, manteve relações complicadas com o governo Vargas” (SILVEIRA, 2013, p. 88).

<sup>146</sup> Mais realista que o rei, Lúcio Bittencourt corrige declaração de Vargas de que o Estado Novo tinha “**característicos democráticos**”: “ao meu ver, não está certo, porque o regime é **essencialmente democrático**: a Constituição é submetida ao **referendum** popular (artigo 187); o poder público emana do povo (art.1º); a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo (art. 46); os representantes diretos do povo constituem a fração mais numerosa do colégio eleitoral do Presidente da República (artigo 82); ao povo, mediante consulta direta, cabe o julgamento da responsabilidade do Presidente no caso do art. 167, parágrafo único; ao povo, ainda, cabe, em certos casos, deliberar sobre emendas à Constituição (art. 174, §4º). O Brasil é, pois, uma república democrática” (BITTENCOURT, 1938, p. 40, negritos do autor).

corporativa” (MAGALHÃES 1940 apud CESARINO JUNIOR, 1940, p. 64). Por sua vez, o jurista italiano Tancredi Gatti destacava apenas seu caráter autoritário e corporativista:

A nova Constituição VARGAS se enquadra, portanto, sob esse aspecto, nos primeiríssimos postos entre as Constituições do após-guerra, inspiradas em uma concepção política do Estado autoritário e totalitário (seja a forma de governo monárquico ou republicana) e em uma concepção econômico-social corporativa, em antítese às numerosas instituições de caráter social-democrático, surgidas imediatamente ao após-guerra e que tiveram por modelo a Constituição tedesca de Weimer, de 1919 (GATTI, 1939, p. 198)

De forma geral, vê-se refletida nos textos dos juristas a receptividade para o caráter material da constituição de 1937, naquilo que ela espelhava a “realidade nacional”, já que enunciava, na forma de texto jurídico, nossa “tradição” sócio-histórica. Por ser expressão de uma propalada singularidade, foi absorvida a afirmação de Francisco Campos de que se tratava de uma constituição original (CAMPOS, 2001, p. 136). Diferente da imagem ulterior, qual seja, de ser uma cópia da Constituição de Abril da Polônia (1935), fato que a tornou conhecida como “A Polaca” por seus detratores, os discursos destacam o caráter original da Constituição de 1937<sup>147</sup>. Ela representaria *o novo*, destacando-se que “não é um mero plágio”, mas que seria uma obra adaptada à “realidade brasileira” (BITTENCOURT, 1938, p. 40).

Nessa direção, Pontes de Miranda elogiava a “originalidade técnica”, afirmando que “é digna de encômios a técnica do legislador constituinte de 1937” (MIRANDA, 1938b, p. 262). Por sua vez, o desembargador Cunha Barreto afirmava que “não houve, assim na feitura da nossa Constituição, [...], o espírito de imitação, mas, um imperativo imanente dentro da vida universal, a governar os destinos dos povos, pela interdependência de fatores novos” (BARRETO, 1938, p. 286).

Cunha Barreto serviu-se ainda de argumentos mesológicos – tão caros a Oliveira Vianna – que estabeleciam a influência do meio para a conformação cultural e moral de um povo:

A Constituição vigente, segundo afirmou o preclaro Presidente VARGAS, não é fascista, nazista – é brasileira, no sentido de atender à realidade nacional, nos seus anseios, nas suas tendências progressistas, das nossas condições geográficas, da nossa cultura, ao estabelecer relações do Estado com as forças infraestruturais, em disciplinar as energias vivas da Nação, com os caracteres regionais, embora contenha fórmulas já instituídas em outras estruturas estatais da velha Europa (BARRETO, 1938, p. 286)

---

<sup>147</sup> Pontes de Miranda aponta que o artigo 12 da Constituição de 1937, que tratava da delegação legislativa, foi inspirado no art. 55, I, da Constituição polonesa de 1935. (MIRANDA, 1938a).

Como construto representativo de nossa sociologia, Castro Nunes apontava, em artigo de pretensões históricas sobre o Poder Executivo na política brasileira, que a adoção do princípio da autoridade no texto de 1937 seria resultado de nossa tradição autoritária. O autor afirmava que “a profundidade histórica do fenômeno está indicando que o presidencialismo, com a feição autoritária que só agora lhe demos, é uma constante de nossa evolução constitucional” (CASTRO NUNES, 1938, p. 19).

O mesmo Castro Nunes, em artigo posterior, também afirmava – quase com os mesmos argumentos de Cunha Barreto – que “o Estado Novo é, no fundo e na forma, autóctone” (1940, p. 564), ressaltando as diferenças do regime de 1937 de seus congêneres europeus: “[t]udo isso indica que o regime não se repete, não se imita, não se transplanta, não é o nazismo nem o fascismo, com os quais não é preciso estar, sobretudo no imperialismo da sua política exterior, para aplaudir a nova ordem política estabelecida em nosso país” (CASTRO NUNES, 1940, p. 564).

A visão sociológica também foi destacada por Pontes de Miranda em seu texto “Visão Sociológica da Constituição de 1937”. Para ele, a nova constituição seria a realização de um fim político, como uma tendência à realização do “Estado Integral” e que sua “visão sociológica” fez com fosse “outorgada sem resistências e como aplausos gerais” (MIRANDA, 1938c, p. 418).

Esse sentido sociológico teria concretizado – agora numa forma jurídica propiciada pela Constituição – a ideia de unidade tão reivindicada nas décadas anteriores e que, naquele momento, ganhava a forma de um poder centralizado fundamentado no Princípio da Autoridade. Lúcio Bittencourt enaltecia a centralização do poder e a unificação da justiça (BITTENCOURT, 1938, p. 32); Oliveira Vianna elogiava o legislador de 1937 por ter transferido o princípio da unidade para a organização dos sindicatos (VIANNA, 1939b, p. 234) e Luiz Machado Guimarães apontava a influência do princípio autoritário na reforma da legislação processual do período em seu “Processo autoritário e regime liberal”, destacando que se verificava o aumento de dispositivos de caráter inquisitório que aumentavam significativamente os poderes do juiz<sup>148</sup>.

Para se estabelecer essa nova ordem e todas as mudanças por ela proporcionadas, reativavam-se o discurso antiparlamentar e a crítica aos partidos políticos. O golpe de 1937

---

<sup>148</sup> No texto “Exposição de Motivos do Projeto do Código de Processo Civil”, contido em *O Estado Nacional*, Francisco Campos aponta que a reforma processual teve como objetivo superar a concepção dualista do processo pela “concepção autoritária do processo” (CAMPOS, 2001, p. 163).



passava a ser justificado como uma necessidade para as reformas pelas quais passava o país seja de ordem jurídica, econômica ou social. Para o desembargador Cunha Barreto:

[n]ão teria sido possível realizar essa obra integrativa por processos normais. Seria exigir dos interesses partidários intransigentes, sacrifícios que superam o meio ambiente. Veio daí o golpe de Estado, com o qual talvez não se conformem os partidos políticos. Os atos políticos dos sistemas multipartidários, verdadeiramente transacionais, não permitiriam a reforma radical, que afetava, no seu cerne, o prestígio das faculdades legislativas, as maiores forças dos partidos políticos e os maiores fatores dos erros administrativos (BARRETO, 1938, p. 286-287).

Predominava, assim, uma deferência ao caráter sociológico da Constituição. Desse modo, na configuração hipotética de uma disputa entre dois projetos ideológicos acerca dos fundamentos do Estado Novo, a perspectiva histórico-social de Oliveira Vianna seria vencedora em relação à proposta teológico-política de Francisco Campos. Mesmo um jurista defensor das premissas do Estado Novo, como Cunha Barreto, se apoiava em argumentos similares ao de Oliveira Vianna, ao conclamar para o estudo crítico-científico das nossas condições sociais e políticas como substrato material para as reformas representadas pela Constituição: “só assim poderemos criar um Estado brasileiro, estruturado na economia própria, *sem deturpações nem mistificações doutrinárias*, dentro da nossa cultura, do nosso meio geográfico, da nossa realidade” (BARRETO, 1939, p. 290, itálicos nossos)

Entre os juristas mais alinhados ao regime, o único que indicou alguma recepção à proposta mistificadora de Campos foi Castro Nunes. Em seu texto “Característica do Estado Novo na sua adequação brasileira”, de 1940, ele se apresentava como um entusiasta ao projeto do Estado Novo afirmando que já se encontrava “no rumo de suas diretrizes” e “em condições de aplaudir o regime sem violentar convicções” (CASTRO NUNES, 1940, p. 563n). Em nota logo no início de seu texto, antecipava que iria trabalhar com a proposta ideológica de Francisco Campos e que iria refletir em sua exposição vários pontos a impressão que lhe ficara “da leitura de seus notáveis trabalhos” (CASTRO NUNES, 1940, p. 563). Para Castro Nunes:

[o] que se convencionou chamar Estado Novo não é um esquema, um modelo ou paradigma, senão uma concepção do Estado, a um tempo pragmática e espiritualista. O que existe sob aquele rótulo é portanto pouco mais que uma mística, a condensação de um estado geral de espírito que em alguns Estados da Europa e, de um modo geral, em todos os países despreparados para a prática das instituições liberais de governo, se veio formando de crise em crise, de desengano em desengano, até constituir-se em aspiração coletiva, vaga e indefinida, mas suficiente para deixar ver claramente a convicção da impraticabilidade de um regime desarticulado com a vida na concepção nova de nossos dias (CASTRO NUNES, 1940, p. 563)

Em sua leitura do Estado Novo, Castro Nunes buscava articular a proposta “espiritualista” de Francisco Campos com os elementos “pragmáticos” representados pelo momento histórico pelo qual passava o mundo, especialmente na Europa. No entanto, ressaltava tratar-se de uma “mística nacional”, responsável por moldar uma nova forma de Estado. Refletindo as lições de Francisco Campos, defendia que o regime seria uma “mística aplicada” em que se articulavam com originalidade elementos ideológicos com arquitetura institucional (CASTRO NUNES, 1940, p. 564). Exemplificativo das inovações trazidas pelo regime, Nunes traz o artigo 1º da Constituição, que declarava que “o poder é exercido *em nome* do povo” e, mais adiante, afirmava que o governo era *representativo*. Desse modo, Castro Nunes louvava o novo sistema democrático estabelecido pela Constituição. Para ele, poder-se-ia estabelecer a “representação fora dos partidos” e “despojar-se de ideias preconcebidas acerca da democracia, que está mais no *conteúdo* do que na forma das organizações” (CASTRO NUNES, 1940, p. 566, *itálicos do autor*). Construía-se, assim, a partir de 1937, o que ele denominava de “democracia representativa anti-partidária” (CASTRO NUNES, 1940, p. 566).

Outro elemento destacado pelo jurista era o caráter autoritário do regime: “é essa a principal característica política do regime”. Tratava-se da adoção do “princípio da autoridade”, em contraposição aos regimes liberais, “indefesos contra a demagogia” (CASTRO NUNES, 1940, p. 566), que os levava para constantes crises. A adoção desse princípio se justificava como solução para a “crise de autoridade” de ordem geral existente tanto na vida privada quanto na pública (CASTRO NUNES, 1940, p. 566). Esse princípio se concretizava sob o “primado do Executivo”, o qual, afirmava Nunes, era exercido pela Presidência; isso não queria dizer, contudo, que fossem expressões sinônimas. O “primado do Executivo” teria conteúdo e meios de ação muito mais amplos. Para Castro Nunes:

[c]orresponde ele ao conceito de *unidade política* do Estado, noção que se ajusta à unidade econômica e moral da Nação. A *coordenação*, função da Presidência, a um tempo *impulso* e *moderação* e *iniciativa legislativa*, como regra do regime, respondem, como meios, ao objetivo de dar unidade à ação do Estado. O *primado* situa o Poder no vértice da pirâmide, dizem alguns escritores. Mas isto não significa que ele seja um *super-Poder* no sentido de dominação dos outros dois. A garantia política da independência destes está em que a Presidência age constitucionalmente em *esfera* que *lhe é própria*, sem poder invadir a dos demais, também *constitucionalmente definida* (CASTRO NUNES, 1940, p. 567, *itálicos do autor*).

Nesse trecho, apresentam-se as diferenças entre o posicionamento de Castro Nunes e a proposta de Francisco Campos. Ao defender o regime, mas “sem violentar convicções”,

Nunes defende um modelo institucional diverso da proposta personalista de Campos, na qual Vargas encarnava o regime. Seu modelo defendia a prevalência do Executivo, o que não implicava relação intrínseca com determinada pessoa. Seu modelo se assemelhava à proposta institucional castilhistas de um modelo constitucional para além de determinada pessoa e em que a ideia de unidade, seja moral, econômica ou política se faria a partir do Executivo, não devendo ser construída, portanto, somente a partir de pessoa específica. Ademais, destacava que o poder do Presidente não era discricionário, pois sofria limitações de caráter constitucional, apesar de seu primado sobre os demais. Em frase que sintetiza o sentido das propostas do período, Nunes afirmava que o autoritarismo seria “noção vertical da mesma unidade” (CASTRO NUNES, 1940, p. 567), em que se estabelece uma perspectiva hierárquica na organização da sociedade e também dos poderes no sentido de se buscar a integração do país, mas sem suprimir a divisão das funções do Estado (CASTRO NUNES, 1940, p. 566)

Como concessão às propostas de Campos, Castro Nunes, ao listar as características ideológicas do regime, fala na formação de um “espírito público” que moldaria a relação entre sociedade e Presidente. Nesse contexto, afirmava: “O contato do Chefe do Estado com o povo, contato espiritual pela compreensão, mantém na prática das instituições essa alta tensão ideológica que o Presidente GETÚLIO VARGAS tem sabido alimentar, pela ação, pelo exemplo e pela palavra” (CASTRO NUNES, 1940, p. 568).

Contudo, essa concessão logo encontrava um limite, pois afirmava o jurista que o Estado era “realista e pragmático”, de um realismo “ético-político”, forjado pelo contato com “sociedade nas suas bases econômicas e morais (p. 568). O “social”, defendia Castro Nunes, “condiciona o político” (p. 568). Os elementos espirituais não se sustentariam com base em uma mística somente, mas, fundamentalmente, a partir das “realidades sociais”. Para o jurista, tratava-se de uma proposta que se caracterizava por seu realismo, um “realismo do Estado” de fundo “ético-político” (CASTRO NUNES, 1940, p. 568).

A partir de 1940, iniciam-se as reações mais contundentes às propostas de Francisco Campos. A *Revista Forense*, caracterizada por apoiar as medidas do governo, especialmente quanto às mudanças legislativas, começa a publicar textos de conteúdo mais críticos ao Estado Novo<sup>149</sup>. O texto que inaugura essa nova tendência é do intelectual católico Tristão de Ataíde (Alceu Amoroso Lima), na forma de uma resenha do então recém-lançado livro de Francisco Campos, *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. A resenha

---

<sup>149</sup> Em sua pesquisa sobre as revistas jurídicas, Marina de Moraes Silveira também identificou o ano de 1940 como o ponto de inflexão do apoio dos juristas ao projeto varguista (SILVEIRA, 2013, p. 139, 202-232).

consta na mesma edição do texto acima comentado de Castro Nunes e foi publicado na rubrica *Bibliografia* da revista. Para Mariana Silveira, é bastante provável que a resenha tenha sido reproduzida a partir de outro órgão de imprensa, tendo em vista seu estilo que sugere direcionamento a um público letrado mais amplo, o que confirmaria, para a autora, “que tenha havido um sentido político em sua veiculação” (SILVEIRA, 2013, p. 200).

O texto de Tristão de Ataíde inicia com os elogios de praxe, mas logo inicia uma série críticas ao incensado ideólogo do Estado Novo. Afirma que Campos seria o homem que traduz o Brasil em mudança: “e a traduz [a mudança] neste seu livro sobre o Estado, segundo o entende o seu *jurismo autoritário*, que tem suas raízes em Fichte e Nietzsche e não em Izidoro de Sevilha ou Von Jhering” (ATAÍDE, 1940, p. 513, itálicos nossos).

Tristão de Ataíde identificava algumas raízes intelectuais da proposta de Campos, especialmente seu “nietzscheísmo latente”, que, a seu ver, seria responsável por sua errada concepção de Estado (ATAÍDE, 1940, p. 515). De acordo com Tristão de Ataíde, essa raiz nietzscheana se apresentava na substituição de um critério de verdade pelo de mito, havendo, por consequência, na proposta de Campos, a negação da personalidade (ATAÍDE, 1940, p. 515). Em sua substituição, Ataíde propunha uma função humanizadora do político. No lugar de lidar de forma instrumental com as massas, defendia que se procedesse à sua racionalização, para “converter os valores de mito, em valores de verdade” (ATAÍDE, 1940, p. 515).

De forma direta, atacava a proposta mistificadora de Campos e seu uso instrumental do irracionalismo como técnica de dominação política:

O que há de francamente contestável na doutrina política do Sr. Francisco Campos, a despeito de suas sadias afirmações do corpo do volume, é tornar o Estado um produto da vontade e da técnica, em função das forças *irracionais* do homem. Ora, a política não é do domínio do irracional, mas da *vida* e da *racionalização* da vida (ATAÍDE, 1940, p. 515, grifos no original).

Tristão lançava suas críticas ao caráter “adaptável” de Francisco Campos em *A política de nosso tempo*. Sobre o capítulo que abre a coletânea, dizia:

Mostra-se aí totalmente destituído de princípios imutáveis. Sua teoria política é formulada em termos *secundum quid* quase nunca *simpliciter*<sup>150</sup>. O que põe em equação, é menos o problema do Estado em si, do que o Estado segundo a figura do tempo em que vivemos. E só ela interessa ao seu profundo ceticismo. [...] Mostra como o mundo moderno suprimiu todas as categorias de permanência e vive em pleno mutacionismo. (ATAÍDE, 1940, p. 514).

<sup>150</sup> Com essas expressões latinas, Tristão de Ataíde indicava que Campos procedia a generalizações falaciosas, utilizando-se de uma regra geral quando as evidências indicavam se tratar de um caso excepcional.

Como afirmado anteriormente, Francisco Campos não faz apenas uma análise sobre o tempo em que vivia; fundamentalmente, estabelece uma proposta de atuação política por meio de seu diagnóstico. Trata-se, portanto, de um instrumento político de ação fundamentado numa ideia de crise. Por essa razão e por negar qualquer essencialismo que guiasse a vida política, Tristão de Ataíde considerava o “relativismo dogmático” de Campos como algo perigoso:

Pois uma coisa é reconhecer os erros de seu tempo e adaptar as suas ideias e posições às injunções da realidade, sem sacrifício dos princípios imutáveis e profundos, - *outra é erigir em princípio a ausência de princípios*. E parece ser esta a perigosa filosofia social em que se funda a posição doutrinária do autor (ATAÍDE, 1940, p. 514, grifos nossos).

O pensador católico destacava, ainda, o caráter cínico das propostas de Campos: “o realismo cristão refuga a todo relativismo, a todo cinismo, a todo estatismo, a todo liberalismo, para acentuar o valor essencialmente natural, humano, e ético da política, isto é, da organização da vida social” (ATAÍDE, 1940, p. 515). Ainda em sua crítica, Tristão de Ataíde apontava o caminho por meio do qual seriam lançadas as investidas contra as propostas de Francisco Campos, especialmente quanto à chamada “socialização do direito”. Essa proposta tratava-se, fundamentalmente, de uma concepção social do direito que defendia a existência de um sistema legal de “defesa dos mais fracos”<sup>151</sup>. De acordo como Mariana Silveira, a “concepção social do direito” em seus traços postulava:

[...] a defesa da prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais, a preocupação em atenuar e corrigir “injustiças”, a crítica à “importação” de modelos estrangeiros, a busca por uma correlação entre lei e realidade social e, de maneira paradoxal, o intuito de reformar essa mesma realidade por meio das leis” (SILVEIRA, 2013, p. 169).

Vários juristas do período eram adeptos dessa concepção, com amplo e variado debate nas páginas das revistas jurídicas<sup>152</sup>. Para Pedro Batista Martins, a “defesa dos mais fracos” pressupunha “regular os excessos da liberdade” do mercado. Para o autor, o que o Estado moderno pretendia regular eram as liberdades econômicas, intervindo para assegurar-lhes limites humano e para manter o equilíbrio das prestações. Em sua visão, “[a] intervenção não tem por fim reprimir o uso do direito mas o abuso da liberdade” (MARTINS, 1940, p. 263).

<sup>151</sup> A “defesa dos fracos” aparece em alguns textos de Francisco Campos. Cf. Campos (2001, p. 164, 167).

<sup>152</sup> Nesse trabalho privilegiamos os debates que se deram na *Revista Forense*. Para as diferenças de postura em relação a “concepção social do direito” na *Revista Forense* e *Revista dos Tribunais*, cf. Silveira (2013, p. 169 e ss).

A. Saboia Lima (1940), refletindo o caráter solidarista dessas ideias, defendia que “a liberdade não exclui a solidariedade. A liberdade sem a solidariedade é a exploração dos fracos pelos fortes” (LIMA, 1940, p. 18). Antes, em texto de 1938, Saboia Lima afirmava que era necessário conciliar autoridade com liberdade, mas, para isso, dever-se-ia subordinar os direitos individuais à sociedade “que os concede, organiza e protege” (LIMA, 1938, p. 293).

Para Cunha Barreto (1938, p. 286), “a fórmula individualista, que tanto prejudicou a prática democrática, foi substituída por uma de caráter social, com base na solidariedade [...]”. Desse modo, o caráter coletivo deveria estar acima do individualismo por meio de estruturas corporativistas (BARRETO, 1938, p. 287). No mesmo sentido, que articulava a sujeição da liberdade ao Estado por meio do princípio da autoridade representado na figura do juiz:

A liberdade pode ser um *meio* para a consecução de certos fins, mas não é um *fim* em si mesma. Ora o escopo do processo, que é manter a paz social mediante a atuação das normas jurídicas objetivas, é eminentemente social. Se, portanto, a experiência tem demonstrado que a liberdade – traduzida, na hipótese, pela iniciativa individual – não se mostra apta à consecução desse escopo, deve ceder passo à autoridade do Estado, manifestada através da pessoa do juiz (GUIMARÃES, 1940, p. 248, grifos do autor).

Por sua vez, Saboia Lima (1938, p. 294) sintetiza o conteúdo da “concepção social do direito” revelando suas matrizes intelectuais:

Nunca o problema da conciliação entre a autoridade e a liberdade foi posto em termos tão nítidos e severos como na atualidade. O mundo jurídico atravessa igualmente uma fase em que as antigas bases do Direito sofrem os assaltos da transformação. As teorias jurídicas caracterizam-se cada vez mais pela influência das regras sociológicas. Com DUGUIT, a solidariedade social como fundamento da regra de direito, com HARIOU, a instituição substituindo-se ao individualismo e com URVICH, o direito social como expressão perfeita da democracia integral” (SABOIA LIMA, 1938, p. 294, grifos do autor).

#### 4.4 A LIBERDADE QUE ESCRAVIZA

Nas justificações de Francisco Campos, a defesa dos fracos era apresentada como motivo suficiente para a limitação da liberdade; não apenas a liberdade econômica, mas toda e qualquer liberdade que rivalizasse com os interesses do Estado em nome de uma perspectiva solidarista do direito. Em sua marcha contra o liberalismo, Campos criticava o conceito de liberdade que teria se desenvolvido sob essa doutrina. Em “A política e o nosso tempo”, propunha que se estabelecesse no lugar “processos irracionais de integração política” (CAMPOS, 2001, p. 29):

Eliminando do seu sistema o princípio de liberdade de opção, com a amplitude em que o havia formulado o liberalismo, a democracia perde o seu caráter relativista e cético, traço secundário que ela devia à sua fortuita associação com a doutrina liberal, passando a ser um sistema monista de integração política, em que as decisões fundamentais são abertamente subtraídas ao processo dialético da discussão, da propaganda e da publicidade, para serem imputadas a um centro de vontade, de natureza tão irracional como os centros de decisão política dos regimes da ditadura” (CAMPOS, 2001, p. 28).

A partir de 1937, sua estratégia para integrar a liberdade à decisão do soberano modifica-se. Ela não mais se estrutura a partir dos elementos irracionais que ligam a massa à vontade do líder. Campos estabelece, em seu lugar, um discurso de caráter econômico e não mais teológico-político. Para ele, o erro do liberalismo estaria na ênfase em torno da liberdade individual, que teria deixado os indivíduos desprotegidos frente aos grandes grupos econômicos e aos interesses particularistas das arregimentações partidárias, afirmando que “no regime liberal organizou-se um novo feudalismo econômico e político” (CAMPOS, 2001, p. 62). Nessa nova fase, Campos defendia, sem grande convicção, que a liberdade deveria ser exercida de forma coletiva por meio do regime corporativo. Intermediados por essas organizações coletivas, os indivíduos poderiam se proteger das organizações fundadas no interesse de grupos econômicos ou políticos.

Além disso, Campos postulava a ideia de que haveria uma correspondência da liberdade com a justiça, “a liberdade como um exercício de um poder justo” (CAMPOS, 2001, p. 63). Mas, por esse raciocínio, o “poder justo” somente poderia ser garantido pelo Estado, pois ele seria responsável pela mediação e controle sobre o direito, o único meio de se garantir o equilíbrio entre os contendores. A relação que estabelece, portanto, entre lei e liberdade era de que esta somente poderia ser alcançada se tutelada pelo Estado. Nesse sentido, chega-se à frase que cita de Jean-Baptiste Henri Lacordaire<sup>153</sup>, em crítica ao liberalismo e que será reverberada por outros juristas como fundamento da submissão da

---

<sup>153</sup> Religioso dominicano, Lacordaire é considerado como um precursor do catolicismo moderno e restaurador na França da Ordem dos Pregadores, Em sua frase original, lê-se: *Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit. Le droit est l'épée des grands, le devoir est le bouclier des petits* (Entre os fortes e fracos, entre ricos e pobres, entre senhor e servo é a liberdade que oprime e a lei que liberta. O direito é a espada dos grandes, o dever é o escudo dos pequenos). Nessa lógica, seria a lei (o Estado) que possibilitaria a liberdade. O problema desse raciocínio é que ele estabelece uma relação entre liberdade e lei que se faz a partir do Estado, enquanto, na frase original, a liberdade para oprimir se faz em contraposição à lei (Estado). Ora, se o Estado, que já é a lei, também absorve a liberdade, não haveria qualquer possibilidade de reação a esse mesmo Estado. Essencialmente, o Estado é sempre mais forte que o indivíduo e se ele assimila a liberdade, tratada na frase de forma negativa – como liberdade para oprimir –, não sobraria liberdade alguma, pois acima do Estado não haveria qualquer lei. Ademais, Campos não cita a conclusão de Lacordaire, em que o religioso francês afirma que o “direito é a espada dos grandes” e aos mais fracos, como forma de proteção, lhes restava apenas obedecer. (LACORDAIRE, 1872, p. 494).

liberdade ao Estado: “em toda sociedade em que há fortes e fracos, é a liberdade que escraviza e é a lei que liberta” (CAMPOS, 2001, p. 63).

É contra essa perversão do sentido da liberdade proposto por Campos<sup>154</sup> – até então aceita ou pelo menos não rechaçada pelos demais juristas – que se insurge Tristão de Ataíde. Para ele, mesmo reconhecendo a importância do Estado, era necessário estabelecer sua separação em relação à sociedade. Em nome do Estado, não se poderia anular a personalidade, nem esta poderia ser destituída de qualquer conteúdo para ser moldada em meio a uma massa que se identificaria apenas com a personalidade do líder. Desse modo, com base no pensamento católico, Ataíde defende um projeto que estabeleça uma relação de complementariedade entre homem e Estado e não a completa dominação do primeiro pelo segundo. Para ele, o conceito de massa trabalhado por Campos era a “negação prática da personalidade”. O papel da política não deveria ser o de fomentar essa característica do homem moderno, mas “racionalizar essa massa passional” e subverter a proposta de Campos para “converter os valores de mito, em valores de verdade” (ATAÍDE, 1940, p. 515).

O pensador católico iniciava, portanto, uma crítica aos excessos de Campos, seja em sua proposta mistificadora da política, seja por estabelecer como pressuposto dela a submissão da liberdade individual ao Estado. A partir de então, se fortalece a crítica aos “exageros do estatismo”. Esse movimento de contestação se desenvolve em suas várias vertentes, e de forma mais nítida entre 1940 e 1943<sup>155</sup>.

Em discurso proferido em solenidade de formatura da turma de 1940 da Faculdade Nacional de Direito, Haroldo Valladão, então catedrático de direito internacional privado na mesma instituição, proclamava os estudantes a promover “outra reforma jurídica”<sup>156</sup>:

---

<sup>154</sup>Seelaender (2013a) chamou a atenção para essa estratégia de Francisco Campos de torcer significados: “Mutáveis e manejáveis lhe pareciam não só as leis, mas também os próprios ‘conceitos e (...) categorias jurídicas’: longe de serem eternos, estes seriam produtos de *‘artifícios e processos simbólicos’*” (SEELAENDER, 2013a, p. 503, aspas e itálicos no original).

<sup>155</sup>O período 1940-1943 é considerado, nesta tese, como o período mais representativo das críticas ao projeto autoritário encampado por Francisco Campos, especialmente em razão do posicionamento de Tristão de Ataíde. Contudo isso não quer dizer que não ocorreram manifestações nesse sentido um pouco antes. Silveira (2013, p. 219, 225-226) demonstra que algumas manifestações críticas à concepção social do direito anteriormente a esse intervalo. Nesse sentido, sua exposição sobre os casos de Eduardo Theiler e seu texto “A crise do direito” na *Revista dos Tribunais*, vol. CXIX, nº 469, junho de 1939 e dos discursos em defesa do liberalismo de Noé Azevedo, professor da Faculdade de Direito de São Paulo e proprietário da *Revista dos Tribunais* em 1936 e 1939.

<sup>156</sup>Para o posicionamento de Haroldo Valladão de outros juristas críticos “a concepção social do direito” nos valem da pesquisa de Mariana de Moraes Silveira (2013), especificamente o capítulo “A ‘contracrítica’ do liberalismo e a censura aos excessos do ‘estatismo’” (SILVEIRA, 2013, p. 202-233). Esse ponto de seu trabalho complementa a pesquisa de autores aqui apresentada, pois se concentra na *Revista dos Tribunais* e nosso na *Revista Forense*.



De um tradicionalismo enquistado passou-se a um reformismo sem orientação e sem limites, e dos abusos do individualismo caminhou a ciência jurídica para os exageros do estatismo. Pediu-se e se obteve que o interesse de cada um se submetesse ao da sociedade, mas depois ultrapassou-se a meta e chegou-se à absorção completa do indivíduo pelo Estado.

Por tudo isto os juristas de 1940 se encontram numa atitude paradoxalmente aproximada daquela de 1921, na necessidade de pregar outra reforma jurídica, de aparar os excessos de um estatismo absorvente (VALLADÃO, 1940 apud SILVEIRA, 2013, p. 202)<sup>157</sup>.

Em sua fala, nota-se a denúncia da falta de limites, dos “excessos”, dos “exageros” dos projetos encampados por Francisco Campos. Quando se refere ao ano de 1921, faz alusão ao fato de ter sido orador de sua turma naquele ano, e agora, era o paraninfo dos novos colegas. Em seu primeiro discurso, defendia a subordinação do direito individual ao social; examinou as soluções do sindicalismo obrigatório e do parlamento profissional e defendeu a socialização do direito pontos que reconhecia, em 1941, terem se realizado. Contudo, Valladão, em 1941, passava a criticar tais pontos por terem ganhado uma dimensão excessiva, o que teria levado “certos países da Europa” a experiência que nomeava como “totalitárias” (SILVEIRA, 2013, p. 202-203). Sua crítica em tudo se dirigia à condição em que se encontrava o direito brasileiro, mas remetia a exemplos de “certos países europeus”, como forma de evitar constrangimentos para si e ao chefe de Estado. Getúlio Vargas se encontrava no salão, dirigindo a cerimônia. Assim, o destinatário das palavras de Valladão era justamente o Presidente. Este, por sua vez, iria ocupar no ano seguinte a mesma tribuna e faria, ao menos em parte, um discurso em que respondia às críticas que recebera no ano anterior (SILVEIRA, 2013, p. 203).

Em 1943 a íntegra do discurso de Haroldo Valladão foi publicada em coletânea de seus trabalhos sob o título *Direito, Solidariedade, Justiça*. O livro recebeu resenha elogiosa da *Revista Forense* e seu redator, ao tratar especificamente do discurso dos bacharéis de 1940, destacou a censura do jurista aos “mitos da violência, do despotismo e da arrogância totalitária”; num elogio a Valladão, revelador de sua influência católica, afirmava: “longe de ser um intransigente fetichista dos textos, esse jurista só compreende o direito informado pela equidade, sensível à ideia de caridade” (LC, 1943, p. 453; SILVEIRA, 2013, p. 204)<sup>158</sup>. Por fim, a nota tece encômios ao discurso proferido por Valladão como orador oficial do centenário do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), em agosto de 1943.

<sup>157</sup>O discurso de Haroldo Valladão foi publicado sob o título “Aos novos juristas” na *Revista dos Tribunais*, CXXX, n. 490, março de 1941, p. 213.

<sup>158</sup> Na autoria da nota, consta somente a assinatura “L.C”. De acordo com Mariana Silveira (2013, p. 204), provavelmente se trate de L.C. de Miranda Lima, redator da revista desde setembro de 1942.

Ao analisar essa e outras falas de Haroldo Valladão, Mariana Silveira destaca como o autor se utiliza de alguns dos argumentos críticos à “concepção social do direito” para estabelecer uma censura à situação brasileira e denunciar os abusos do Estado Novo (SILVEIRA, 2013, p. 207-08). Utilizando-se da estratégia de não se referir ao governo ou a qualquer autoridade diretamente por meio do subterfúgio de se dizer referindo à experiência do “nazi-fascismo”, seu discurso, como sugere Mariana Silveira: “[...] parece ter sido construído como um diálogo profundamente crítico com o discurso oficial e, principalmente, com os dois textos de Francisco Campos publicou, no início de 1938, sob o título comum de ‘Diretrizes constitucionais do novo Estado brasileiro’” (SILVEIRA, 2013, p. 208).

Temas defendidos por Campos, como a exceção ao princípio da irretroatividade das leis<sup>159</sup>, são criticados por Valladão. Ele acusa que a noção de “Estado de direito” foi substituída por outra, incompatível com a dignidade humana, a qual denomina de “Estado arbítrio ou Estado favor” (VALLADÃO 1943 apud SILVEIRA, 2013, p. 208). Como ponto central de sua crítica, está a ideia de que a “socialização do direito” tinha estabelecido uma indistinção entre direitos individuais e direito do Estado, assim como que as leis do país eram resultado apenas de processos e procedimentos administrativos capitaneados pela figura do Presidente.

Esse mal-estar com os “exageros do estatismo” também foi expresso por Vitor Nunes Leal em resenha de obras recém-lançadas e que traziam em seus títulos os temas que agitavam o cenário jurídico-nacional<sup>160</sup>. Ao analisar a obra *Individualismo e anti-individualismo*, de Fernando Pinto Loureiro, 1940, Vitor Nunes Leal assinalava que “o assunto é da ordem do dia”, defendendo uma visão de direito que não absorvesse as individualidades, estabelecendo, portanto, uma crítica à proposta de Campos de conceber a população como massa: “devem, pois os indivíduos ser tratados, não como quantidades homogêneas, mas como quantidades heterogêneas. Só por esse modo se poderia promover o interesse social, isto é, o interesse dos agrupamentos sociais existentes” (LEAL, 1941a, 307). Na resenha do livro de Gabriel de Resende Filho, *Socialização do direito*, de 1941, Vitor Nunes Leal destaca o trecho em que o autor reitera a necessidade de se reduzir os excessos contra a liberdade individual: “a experiência e só a experiência, que é mestra da vida, poderá evidenciar onde há excessos a serem cortados, para que se não sacrifique inutilmente e, em tal caso, em desfavor da

---

<sup>159</sup>Cf. Campos (2001, p.82-84, 155).

<sup>160</sup> Trata-se das obras *Individualismo e anti-individualismo*, de Fernando Pinto Loureiro (1940); *Interpretação das leis sociais*, Constantino de Campos Fraga (1941); e *Socialização do direito*, de Gabriel de Resende Filho (1941).

comunhão, o princípio da liberdade individual” (RESENDE FILHO, 1941 apud LEAL, 1941b, p. 310).

Silveira (2013, p. 220) identifica, por exemplo, uma retomada da teoria do direito natural. Este passa a ser mobilizado com sentido político em favor de um “ideal ético visto como superior” contraposto à proposta de Campos de “erigir em princípio a ausência de princípios”, como lhe acusava Tristão de Ataíde (ATAÍDE, 1940, p. 514). O liberalismo passa ser “revalidado”, especialmente pela conjuntura internacional de combate ao nazifacismo. E como sinal sutil, mas bastante significativo dessa nova conjuntura, ocorreu um aumento de citações a Rui Barbosa nos discursos dos juristas. Antes, tão criticado pelos antiliberais por sua estreita ligação com o texto da Constituição de 1891 e por representar uma concepção “bacharelesca” que se buscava superar, Rui Barbosa receberia cada vez mais homenagens em discursos para audiências ligadas do direito. Em 1940, seu busto foi inaugurado na Faculdade Nacional de Direito, fato noticiado pela *Revista Forense*, o que indicava seu afastamento lento e não linear das diretrizes ideológicas do governo (SILVEIRA, 2013, p. 222-223)

Além disso, juristas como Sobral Pinto passam a defender a importância de se resguardar a liberdade de iniciativa e de fixar limites para os poderes públicos, expressando, por meio de seus laços com o pensamento católico, um sistema jurídico mais próximo do liberalismo (SILVEIRA, 2013, p. 223). Por sua vez, Clóvis Beviláqua, em pronunciamento como paraninfo da Faculdade Nacional de Direito, ocupando a tribuna que nos anos anteriores fora ocupada por Haroldo Valladão e por Vargas, defende “as linhas gerais de um programa, não digo de socialização do direito, porque não é a preponderância absorvente da coletividade, que vos proponho, e sim a maior influência da ética” (BEVILÁQUA, 1943, p. 419; SILVEIRA, 2013, p. 227).

O espírito de contestação tanto às propostas de Campos da construção artificial de um “valor de ação” fundamentadas no mito, quanto a alguns dos fundamentos da perspectiva social do direito, atinge seu clímax em 1943, ano em que se pode perceber o arrefecimento dos temores quanto à censura varguista. Representativo desse momento foram as manifestações ocorridas durante o Congresso Jurídico Nacional e o Manifesto dos Mineiros<sup>161</sup>. O primeiro foi realizado em agosto de 1943 para celebrar o centenário do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). O segundo foi resultado da união de participantes de Minas Gerais e Distrito Federal dentro desse mesmo congresso. Em ambos se discutiam a

---

<sup>161</sup> Para exposição das declarações contidas nesses dois eventos, cf. SILVEIRA (2013, p. 227-231).

legitimidade do Estado Novo e a urgente necessidade de redemocratização do país (SILVEIRA, 2013, p. 228-229).

Várias outras manifestações nesse sentido podem ser encontradas nas revistas jurídicas do período<sup>162</sup>. O objetivo aqui não é o de exaurir a apresentação de todas as críticas ao projeto jurídico-autoritário de Francisco Campos, mas de mostrar uma tendência em direção a seu declínio e a reação a suas premissas teológico-políticas. O declínio é expressado por juristas que, nos primeiros momentos de 1930 haviam se engajado ativamente na concretização de propostas antiliberais, mas que a partir de 1940, ou mesmo um pouco antes, já demonstravam certo repúdio aos seus “excessos”.

Esse percurso demonstra como o autoritarismo teve trajetória tortuosa entre os juristas. Silveira entende que haveria uma “aceitação seletiva” de algumas das medidas autoritárias, reflexo do antiliberalismo vigente no período e representativo do “lugar-comum” onde muitos se encontravam. No entanto, haveria em alguns desses juristas resquícios de uma formação liberal, em sua vertente conservadora, que fazia com que travassem uma relação ambígua com o projeto autoritário (SILVEIRA, 2013, p. 214). Ela oferece como exemplo a trajetória de juristas como Vicente Ráo, ministro da Justiça entre 1934 e 1937 e responsável direto pela formulação de um severo aparato repressivo construído como antecipação do que viria a ser a ditadura do Estado Novo. Antes de participar do governo, havia sofrido exílio pelo envolvimento no movimento paulista de 1932; após sair do cargo de ministro, foi afastado de sua cátedra na Faculdade de Direito de São Paulo. Já na década 1970, expressava preocupação em ser identificado com a ditadura varguista, afirmando que não tinha sido ministro da ditadura e que exerceu seu cargo somente dentro da ordem constitucional (SILVEIRA, 2013, p. 214).

Outros exemplos poderiam ser lembrados como a de Bilac Pinto, Pedro Aleixo e Plínio Barreto. Os três foram vinculados a importantes revistas jurídicas. Os dois primeiros foram diretores da *Revista Forense* a partir de 1935 e Plínio Barreto foi o fundador e primeiro diretor da *Revista dos Tribunais*. De acordo com Silveira, o percurso desses juristas segue um roteiro mais ou menos parecido:

O caminho que começa no apoio ou mesmo no engajamento direto no movimento de 1930, passa pelo aplauso aos constitucionalistas de 1932, encontra o Estado Novo, se não com simpatia, ao menos sem um confronto aberto, desemboca, por volta de 1940, numa enérgica oposição a Vargas, e (para os que permaneciam vivos e

---

<sup>162</sup> Para um panorama mais amplo dessas críticas à “concepção social do direito”, novamente remetemos o leitor ao excelente trabalho de Mariana de Moraes Silveira (2013).

atuantes) chega ao ingresso na UDN e à chancela ao golpe de 1964 foi trilhado, total ou parcialmente, por inúmeros juristas aqui analisados” (SILVEIRA, 2013, p. 206).

O próprio Francisco Campos se afasta do projeto que ajudou a construir, identificando o ano de 1943 como marco dessas mudanças. Desde 1941, Francisco Campos estava afastado do ministério da Justiça em licença médica para tratamento médico e posterior cirurgia de tireoide (NETO, 2013, p. 417). Quando deixa o cargo de Ministro da Justiça, em 17 de julho de 1942, já não vinha exercendo, de fato, suas funções. Em 3 de março de 1945, em entrevista para o jornal *Diário* foi um apóstata de si mesmo: “a Constituição de 1937 caducou. Nossa organização política foi moldada sob a influência de ideias que não resistiram ao teste da luta. A contar de dois anos para cá, mudou a fisionomia política do mundo”. E continuava: “O Sr. Getúlio Vargas já pensou demais em si mesmo. É tempo de ele pensar também um pouco no Brasil” (CAMPOS, 1945 *apud* NETO, 2013, p. 463)<sup>163</sup>.

#### 4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, pode-se afirmar que a ambição de Francisco Campos de se posicionar como o principal ideólogo do Estado Novo foi marcada tanto por um sucesso como por um visível fracasso. De um lado, o êxito na construção do arranjo institucional do regime por meio de sua legislação; de outro, um fracasso quanto ao seu elemento simbólico. Sua teologia política fundamentada na irracionalidade das massas e sua ligação com o mito da personalidade não encontrou, de forma geral, receptividade nos meios jurídicos. As razões para isso foram variadas. Pode-se apontar o discurso corrente que defende a racionalidade do direito como requisito de sua legitimidade. Por esse entendimento, não se poderia construir uma ordem jurídica baseada numa legitimação de fundo irracional. Nesse ponto, a proposta autoritária de Oliveira Vianna – apresentada no Capítulo 3 – obteve maior aceitabilidade, pois se apresentava como “ciência”. Seus estudos sobre a realidade brasileira e as soluções que apontava seriam resultado de uma análise científica, apoiada nas então nascentes ciências sociais.

---

<sup>163</sup> Não tivemos acesso à entrevista original. Nos arquivos de hemeroteca digital da Biblioteca Nacional (<http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>) os exemplares do periódico *Diário* no ano de 1943 estão disponíveis somente a partir de abril. Em consulta ao Jornal *O Globo* da edição de 03 de março de 1945, Vespertina, Geral, p. 11, Campos reafirma seu rompimento com Getúlio Vargas e declarava: “Tive grandes responsabilidades no golpe de Estado e durante os primeiros anos do Governo sob o regime de 37. Confesso minha culpa, minha responsabilidade em vários erros. Tentei diversas vezes influir na constitucionalização do país”. E continua sua entrevista declarando que tentou realizar o plebiscito previsto na Carta em projeto de lei de 1940, mas que não obteve êxito por motivos independentes de sua vontade. Disse, ainda, que se tivessem sido aplicados os mecanismos previstos na Constituição de 1937 ter-se-ia instaurado um regime democrático no país.

Junte-se a isso a formação liberal das faculdades de direito, liberalismo tipo “Casa Grande” por certo, o qual – em sua perspectiva demofóbica – concebia o grosso da população como incapaz de participar da vida pública. Liberalismo de cunho mais republicano que democrático, baseado mais no funcionamento regular das instituições do que na participação popular. Havia, ainda, a influência o jusnaturalismo e sua defesa de princípios superiores. A ele se juntava a influência católica por meio da doutrina social da Igreja e sua crença no “valor natural, humano e ético da política”, como defendia Tristão de Ataíde (1940, p. 515). Para esses homens, faltava racionalidade, humanidade e substancialidade à proposta mítico-política de Francisco Campos. Talvez seja o caso raro, raríssimo em nossa história intelectual, de uma ideia que não encontrou lugar em nossas paragens.

PARTE II





## **CARLOS MEDEIROS SILVA: UM AUTOR SECUNDÁRIO, MAS UM PRÁTICO DE PRIMEIRA ORDEM**

A maioria dos trabalhos sobre história intelectual trabalha com as ideias dos chamados grandes pensadores, daqueles que se estabeleceram como cânones, como Platão, Aristóteles, Santo Agostinho, Maquiavel, passando por Hobbes, Locke, Rousseau, Hegel e Marx entre outros. Neste trabalho, não deixamos também de recorrer a um cânone, pois nossos autoritários, há algum tempo, ganharam esse *status*. Mas o que dizer de um autor secundário como Carlos Medeiros, um prático mais do que um teórico? Apesar de sua obra não ter alçado grande influência intelectual, ela teve consideráveis consequências práticas. Estudá-la é importante para revelar como “juristas práticos” absorvem e concretizam as ideias das fontes centrais, ou mesmo para verificar se, de fato, refletem ou mesmo inovam sobre tais discursos.

Carlos Medeiros Silva faz parte de um importante grupo de juristas que atuou diretamente na confecção das normas legais que visavam oferecer legitimidade aos governos autoritários nacionais desde os anos 1930. Pode-se mesmo afirmar que faz parte de uma vasta linhagem brasileira de juristas autoritários. É de se estranhar que seu nome seja tão pouco conhecido e citado quando comparado a Francisco Campos, por exemplo. De fato, Medeiros era um homem que atuava discretamente, fazendo seu trabalho técnico nas sombras da estrutura burocrática do regime.

O estudo da linguagem autoritária em nosso mundo jurídico, tendo como referência um jurista prático com Carlos Medeiros Silva, visa contribuir para suprir as lacunas sobre os juristas nacionais que contribuíram para projetos autoritários. Com destaque Airton Seelaender e Alexandre Rodrigues de Castro (2010, p. 256), a participação de juristas em funções de destaque nos regimes autoritários, tanto no Estado Novo como no regime militar de 1964, tem sido pouco estudada em nossas universidades. Ademais, o estudo da obra de um jurisconsulto influente como Carlos Medeiros nos auxilia a compreender como determinada tradição de pensamento jurídico, teórica ou filosófica, é utilizada ou distorcida para dar legitimidade a um regime autoritário. Ele nos ajuda a entender como foi possível forjar essa contraditória relação entre constituição e autoritarismo em nossa história republicana. Por meio de Medeiros, seria possível identificar algumas das matrizes intelectuais do pensamento jurídico autoritário nacional, contribuindo para uma análise crítica de parte significativa de

legislação construída sob o arbítrio do Estado, e que continua ainda hoje vigente<sup>164</sup>.

*Esboço biográfico: um fundamental autor secundário*

No dia 3 de março de 1983 morria aos 75 anos, vítima de parada cardíaca, o jurista Carlos Medeiros Silva. O fato foi noticiado pelos principais jornais do país, o que revelava a importância de sua figura pública. Nos necrológicos, sempre era mencionado os importantes cargos que havia exercido ao longo de sua vida. Contudo um desses textos, contido na seção “Memória” da revista *Veja* (9 de março, 1983, p. 29) chama a atenção a informação – possivelmente retirada de uma declaração anteriormente prestada por Medeiros – de que era “admirador dos Estados autoritários, mas não ditatoriais”. Seu filho, o deputado federal pelo PMDB, Marcelo Medeiros, lembrava ainda que “ele dizia preferir um país em regime de exceção a um país sem normas legais” (VEJA, 1983, p. 29).

Por meio dessas declarações, Carlos Medeiros expunha uma das características mais marcantes da nossa experiência autoritária: sua estreita ligação com a legalidade. Revelava, ainda, como funcionava a mentalidade dos juristas que deram suporte a essas experiências. Em sua fala, reflete a diferenciação muito clara para os juristas de sua formação que autoritarismo era diferente de ditadura. Diferença esta que se baseava no primado da lei sobre a vontade pessoal do governante. A autoridade do chefe de governo, sob o regime autoritário, estaria circunscrita a um feixe de normas legais que distinguiriam esse regime de um governo despótico, baseado apenas na discricionariedade de seu líder.

Carlos Medeiros foi um dos juristas mais ativos na conformação jurídica de nossos regimes autoritários. Sua influência direta na produção legislativa do país talvez seja menor apenas a de Francisco Campos, personagem que o trouxe para a vida pública a partir de 1936.

Carlos Medeiros Silva nasceu em Juiz de Fora (MG) – a mais carioca das cidades mineiras – em 19 de junho de 1907<sup>165</sup>. E foi na cidade do Rio Janeiro que iniciou sua rica carreira como um dos mais influentes juristas do país. Vítor Nunes Leal (1966), em discurso de despedida de Carlos Medeiros como ministro do STF, em 25 de agosto de 1966, dizia que aquelas poucas linhas seriam incapazes para descrever o prolífero percurso profissional do homenageado. Em tom por vezes ferino, Vítor Nunes descrevia o retrato de um homem que trabalhava intensamente à sombra do poder:

---

<sup>164</sup> Nesse sentido, cf. Edson Teles e Vladimir Safatle (2010), especialmente a primeira parte de seu livro, denominada “A exceção jurídica”.

<sup>165</sup> As notas biográficas foram retiradas do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e do site do Supremo Tribunal Federal (STF), na entrada “Carlos Medeiros Silva”.

Para analisar sua atuação em todo esse itinerário seria preciso escrever um volume, pois V.Exa. tem estado longamente no segredo e na intimidade dos grandes acontecimentos nacionais. É toda uma existência que se desdobra nas altas esferas do Estado, desde quando foi chefiar, em 1937 [sic], o gabinete da Secretaria da Educação do Distrito Federal, de onde o Dr. Francisco Campos sairia para a pasta da Justiça, a fim de pensar e executar a transformação política daquele ano. (LEAL, 1966, p. 411).

A seguir, Vítor Nunes aponta a participação de Medeiros nos principais momentos da história republicana até aquele momento: “desde então por diante, V. Exa passaria a ler a nossa história política em primeira mão, quando não participava pessoalmente da embriagante tarefa de fazer a história” (1966, p. 411). A partir dessa “embriagante” participação no poder, Leal apontava para a vaidade que ela criava para um jurista constantemente lembrado em momentos de crises:

Na Consultoria-Geral da República ou na Procuradoria-Geral, em funções de gabinete ou como conselheiro não oficial de governantes, V. Exa. aprendeu a pressionar molas do poder, e é bem provável que o gosto desse vinho do Olimpo não lhe tenha desagradado. Acho mesmo que uma das perguntas mais bem avisadas que ocorreria a um Presidente no justo momento de assumir o governo, seria esta: “Onde está o Carlos Medeiros?” (LEAL, 1966, p. 412).

Pois bem, Carlos Medeiros estava envolvido nas principais maquinações políticas do país desde a década de 1930. Logo após se formar, em 1929, no curso de Ciências Jurídicas da Faculdade Nacional de Direito, no Rio de Janeiro, passou a trabalhar com Pedro Batista Martins, que seria, mais tarde, o autor do anteprojeto do Código de Processo Civil<sup>166</sup>.

A partir de 1936 – e não 1937, como afirma Vítor Nunes Leal (1966, p. 411) – Medeiros assumiu a chefia de gabinete do então secretário de Educação do Distrito Federal, Francisco Campos. Com a instalação da ditadura do Estado Novo, novamente acompanhou Francisco Campos. Quando este foi nomeado ministro da Justiça e Negócios Interiores em 1937, Medeiros exerceu a função de assistente jurídico do Ministério da Justiça. Nesse período, foi incumbido de datilografar o texto original da Constituição de 1937<sup>167</sup>.

É nessa fase mais próxima a Francisco Campos que Medeiros inicia sua trajetória de jurista diretamente envolvido na produção de leis para o país. Em 1941, Medeiros passa a ser

<sup>166</sup> Carlos Medeiros era cunhado de Pedro Batista Martins. Este era casado com sua irmã, Dona Julieta. Vítor Nunes Leal conta que, muito jovem, pobre e vindo da “província”, a irmã de Medeiros o acolhera em sua casa, em 1932. Relata ainda o ambiente intelectual que passou a conviver no qual participavam, além de Carlos Medeiros e seu anfitrião Pedro Batista Martins, figuras como Francisco Campos, Sobral Pinto, Rodrigo Melo Franco de Andrade, Sabóia de Medeiros, Alberto Campos e Aníbal Machado (1966, p. 411).

<sup>167</sup> Em entrevista para o *Jornal do Brasil*, (10/11/1977, p. 12), Medeiros afirmou: “eu bati à máquina bem antes, o documento secreto que seria a Carta de 37. As folhas manuscritas me eram passadas por Francisco Campos, então secretário de Educação do Distrito Federal”, concluindo o seu papel como simples redator: “Fui apenas o datilógrafo”.

reconhecido como o principal responsável por confeccionar o anteprojeto do que seria a nova lei de desapropriações (Decreto-lei n. 3.365, de 21.06.41)<sup>168</sup>. Com a manchete “Necessidade pública acima de todos os direitos!”, *O Globo* anunciava a nova legislação (06 de agosto de 1941, vespertina, geral, p. 3). No texto do periódico o nome do promissor jurista sempre aparecia associado a Francisco Campos, noticiando-se que o então Ministro da Justiça encarregara seu assistente técnico, Carlos Medeiros Silva, de redigir a nova legislação.

A lei ganhou considerável espaço nos jornais, o que fez com que o nome de Medeiros fosse cada vez mais reconhecido. Dada a relevância do assunto, *O Globo* ouviu a opinião de importantes juristas como Pires e Albuquerque e Nelson Hungria. Na matéria em que se entrevista o ministro Pires e Albuquerque, Medeiros é apresentado como o “[...] ilustre jurista que exerce, com raro brilho, as funções de assistente-técnico do ministro da Justiça” [...] (*O Globo*, 04 de agosto de 1941, Matutina, Geral, p. 8). Nelson Hungria, indicando críticas pontuais, resumia sua visão sobre a legislação:

“O anteprojeto da Lei de Desapropriação que, como se sabe, é da autoria do Dr. Carlos Medeiros Silva, ilustre e operoso auxiliar do ministro da Justiça, revela uma perfeita orientação técnica e um esclarecido aproveitamento da lição da experiência. Com ligeiros acréscimos, será um atestado da excelência da legislação do Estado Novo” (*O Globo*, 18, setembro de 1941, matutina, Geral, p. 5).

Ainda durante as décadas de 1930 e 1940, Carlos Medeiros iniciaria sua carreira como editor de revistas jurídicas. Entre os anos de 1936 e 1965, foi redator-chefe da *Revista Forense*. Em 1944, criou e passou a dirigir a *Revista de Direito Administrativo* – também até 1965 – e atuou com redator da *Revista do Serviço Público* (1944-47). Como descreve Vítor Nunes Leal, seu currículo como “impulsionador dos estudos jurídicos” é vasto:

[...] comanda ou ajuda a comandar um bom número de instituições (entre outras, o Instituto do Direito Público e Ciência Política [da FGV], o Instituto Brasileiro de Relações Administrativas, a Sociedade de Direito Comparada, o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais); cooperou, de modo decisivo, para a fundação de uma editora de livros de direito com a finalidade principal de comentar e divulgar os nossos novos Códigos; tem participado de números congressos jurídicos internacionais; acima de tudo, tem incentivado as jovens vocações de juristas, cujos primeiros escritos encontram sempre agasalho em sua prestigiosas publicações (LEAL, 1966, p. 412)

Com tamanha contribuição aos estudos jurídicos, mas sobretudo à política, é de se estranhar que Carlos Medeiros Silva seja pouco conhecido. Uma das possíveis explicações é o

---

<sup>168</sup> Trata-se de uma legislação representativa da chamada “doutrina social do direito”.

fato de ter sido uma figura mais discreta quando comparada, por exemplo, a Francisco Campos, seu patrono na carreira jurídica.

A descrição de sua personalidade é sempre marcada por ser um homem recolhido, alheio à vida social<sup>169</sup>. Após sua contribuição direta no governo Castelo Branco, passava a maior parte do tempo em sua biblioteca de quatro andares e mais de 100.000 volumes, construída ao lado de sua casa no Leblon-RJ:

A única ostentação que se permitia eram as rotineiras e longas viagens à Europa, onde tinha livreiros e, ultimamente, farmacêuticos amigos, que conheciam suas preferências e o abasteciam regularmente de livros e remédios. Quando ministro da Justiça de um governo fortalecido pelos poderes excepcionais do AI-2, passava os dias sozinhos em Brasília, de que não gostava” (*Veja*, 9 de março de 1983).

O fato de ter se dedicado a funções de caráter técnico – e sua obra espelha essa característica – também auxilia o entendimento de seu relativo desconhecimento. O próprio Medeiros reforçava essa imagem. Em entrevista para o *Jornal do Brasil* (28.08.77, 1º Caderno, p. 12), ao ser indagado sobre a necessidade de reformas institucionais para o país, se nega a responder, afirmando: “sou técnico e não opino sobre fatos políticos”. Confrontado pelo repórter, que lhe lembrou o fato de ter ocupado um cargo político, disse: “não, um cargo técnico. A política ficava com o Presidente Castello e a Arena. Eu só ficava com os assuntos técnicos”.

Francisco Campos, por sua vez, além de sua intensa contribuição pessoal para os regimes autoritários, tinha maiores ambições teóricas, as quais foram publicadas na forma de livros. Ademais, assim como Oliveira Vianna, Campos é uma daqueles autores com “força de estilo”. Suas ideias são apresentadas de forma mais atraente, gerando maior atratividade entre os leitores.

Ao contrário de Campos, o trabalho intelectual de Carlos Medeiros possui um caráter mais técnico e, portanto, mais prático. Quando lançava textos de cunho teórico, publicava em revistas jurídicas, o que limitava sua expansão, pois eram dirigidos a um público especializado. Com exceção da coletânea de pareceres como Procurador-Geral da República e algumas participações em obras coletivas, não sistematizou sua obra na forma de livros. Além disso, sua escrita é mais seca, direta, mais substantiva, que a adjetivada de Campos. A

---

<sup>169</sup> Apesar de ser apontado com um homem discreto, verificamos em nossa pesquisa sobre a vida de Carlos Medeiros junto ao *Jornal do Brasil*, na década de 1970, uma constante referência à sua rotina de viagens, trabalhos e gostos nas colunas sociais, especialmente na *Coluna do Zóximo*. Em nota de 17 de abril de 1973, o jornalista Valério de Andrade noticia que Medeiros “esperou duas horas para avançar dois metros na fila até a grande mesa de pano verde” onde se encontrava o colunista social Ibrahim Suede a autografar seu livro *20 anos de caviar* no Copacabana Palace (*Jornal do Brasil*, 1973, caderno B, p. 2)

diferença entre os dois pode ser observada no processo de confecção das premissas teóricas e práticas do documento que inauguraria o regime militar brasileiro, o Ato Institucional de 9 de abril de 1964.

Francisco Campos ficou com a parte teórica e direcionou a Medeiros a parte prática do Ato Institucional. De acordo com depoimentos colhidos pelo jornalista Carlos Chagas (2014, p. 112), Francisco Campos não teria levado mais que quarenta minutos para elaborar o preâmbulo do Ato Institucional e após ser questionado sobre o conteúdo do Ato, teria respondido com certo desdém: “desses detalhes o Carlos Medeiros pode cuidar...” (2014, p. 112). Pois bem, Medeiros era o jurista técnico especializado em construir instrumentos jurídicos para regimes autoritários, quando normas jurídicas precisavam ser criadas para justificar a quebra de uma ordem pretérita.

A seguir lançamos a descrição dos principais cargos e funções exercidas por Carlos Medeiros Silva. A lista nos mostra a dimensão de seu trabalho como um dos mais atuantes juristas do país.

Em 1938, Medeiros integra a comissão encarregada pela elaboração da Lei de Executivos Fiscais. Em 1939, é nomeado Promotor de Justiça no Distrito Federal (1939). Ainda em 1939, volta a exercer a advocacia e, iniciada a Segunda Grande Guerra, participa da Comissão de Defesa Territorial Antiaérea. Em 1941, torna-se membro das comissões responsáveis por elaborar a Lei de Desapropriação e o Código Rural, exercendo, nesse mesmo ano, a função de comissário de polícia. Em 1942, assume o cargo de consultor jurídico da Comissão de Defesa Econômica e foi membro da Comissão do Fundo de Indenização. Em 1942, deixa o cargo de assistente jurídico do Ministério da Justiça e as comissões de Defesa Territorial Antiaérea e do Código Rural. Continua a exercer, em 1943, o cargo de consultor jurídico da Comissão de Defesa Econômica. Em 1944, é nomeado consultor jurídico do Departamento do Serviço Público (DASP). Em 1945, volta a desempenhar a função de assistente jurídico do Ministério da Justiça. Em 1946, sob a presidência do general Eurico Gaspar Dutra, participa da Comissão de Reparações de Guerra e da comissão encarregada por elaborar a Lei do Inquilinato. Nesse mesmo ano, foi chefe de gabinete do Ministro da Justiça na gestão de Carlos Luz na pasta (janeiro a outubro de 1946). Em 1947, preside a Comissão Revisora do Código de Minas e passa a integrar o Núcleo de Estudos de Direito Público da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Deixa, nesse ano, o cargo de redator-chefe da *Revista do Serviço Público*. Em 1948, colabora na Comissão Permanente de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados e na comissão mista do Congresso que examinou a situação

econômico-financeira da Companhia Vale do Rio Doce. Assessora, ainda, na Câmara dos Deputados, a comissão de inquérito sobre o Departamento Nacional do Café (DNC).

Em 1950, integra a comissão de elaboração da Lei Orgânica do Ministério Público Federal. No segundo governo Vargas, é nomeado Consultor Geral da República (1951-1954), função na qual colaborou para a criação da PETROBRAS, além de participar da Comissão Nacional de Política Agrária. Em 1954, integra a Comissão de Levantamento das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Nacional. Após o suicídio de Vargas, em agosto de 1954, deixa o cargo de Consultor Geral da República.

Em 1956, é membro da comissão que elaborou os projetos de regulamento da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, juntamente com a participação na Comissão de Reforma Constitucional. No governo de Juscelino Kubitschek, é nomeado Procurador-Geral da República (1957-1960).

Em 1959, faz parte da comissão que elaborou os anteprojetos da organização administrativa e judiciária de Brasília. Em 1960, integra a Comissão da Reforma Administrativa. Em protesto pela negativa do Presidente Kubitschek em nomeá-lo para vaga de ministro do STF, exonera-se do cargo de Procurador-Geral da República. Em 1961, é nomeado membro do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Participa, em abril de 1964, do primeiro ato jurídico de instalação da ditadura militar. Juntamente com Francisco Campos, formulador do preâmbulo do Ato Institucional, elabora os demais artigos do documento (GASPARI, 2002, p. 123-124 e 341n).

Em 1965, é nomeado por Castelo Branco Ministro do Supremo Tribunal Federal, em vaga criada pelo AI-2<sup>170</sup>, cargo que exerce por apenas sete meses (novembro de 1965 a julho de 1966) para assumir, em seguida, o Ministério da Justiça (julho de 1966 a março de 1967), com a tarefa de criar uma nova constituição para institucionalizar a ditadura. Nessa função, foi o principal autor do projeto da Constituição de 1967, que também contou com a colaboração de Seabra Fagundes, Temístocles Brandão Cavalcanti, Orozimbo Nonato e Levi Carneiro. O ano de 1967 foi de intensa produção legislativa por parte de Carlos Medeiros. Redige a Lei de Imprensa (Lei n.5.250, de 9 de fevereiro de 1967) e a Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei n.314, de 13 de março de 1967). Com a posse do marechal Artur da Costa e Silva é exonerado do cargo, sendo substituído por Luís Antônio da Gama e Silva.

---

<sup>170</sup>Por decreto de 16 de novembro de 1965, preenchendo o cargo criado pelo artigo 6º do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que deu nova redação ao artigo 98 da Constituição, o qual aumentou o número de ministros para 16.

Em 31 de agosto de 1969, é incumbido pela junta militar que assumiu o poder em virtude do afastamento do presidente Costa e Silva a redigir a proclamação que os formalizaria na direção do governo e que afastava o vice-presidente Pedro Aleixo da linha sucessória. Essas medidas tomaram a forma do AI-12.

Em novembro de 1974, é indicado pelo governador Almirante Faria Lima para elaborar o anteprojeto da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, fato que irá gerar grande debate e reações na Assembleia Constituinte do novo estado do Rio de Janeiro<sup>171</sup>. Entre os anos 1970-1980 mantém-se afastado das funções públicas e passa a exercer a advocacia para grandes grupos empresariais<sup>172</sup>, participando como membro de organizações empresariais e comerciais.

---

<sup>171</sup> Sobre as discussões do período cf. *Jornal do Brasil*, edição de 30.11.1974, 1º caderno, política e governo, p. 3.

<sup>172</sup> Em nossa pesquisa sobre Medeiros no *Jornal do Brasil*, verificamos a referência recorrente da atuação de Medeiros como advogado de grandes corporações empresariais. Nas edições que vão de 12/01/71 a 11/02/71, ganha destaque seu trabalho como advogado do consórcio que construiu a ponte Rio-Niterói.



## 5 CARLOS MEDEIROS E OS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS: DE ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS JUDICIAIS PARA TRIBUNAIS “QUASE JUDICIAIS”

### 5.1 INTRODUÇÃO

As relações entre os regimes políticos e as instituições que lhes dão suporte têm despertado interesse recente na historiografia. Andrei Koerner (2017) relata que, em 1991, ao procurar obras de Ciência Política e Sociologia sobre o Judiciário nas livrarias de Buenos Aires, chegou a ser interpelado pelo livreiro: “mas quem se interessaria em pesquisar um assunto como esse?” (KOERNER, 2017, p.7). Como ressalta, desde então muita coisa mudou, tendo aumentado, consideravelmente, o interesse pela pesquisa sobre as instituições judiciais da democracia e, aqui acrescentamos, também as dos governos autoritários. Boris Fausto, em 1972, já apontava a necessidade de se estudar com maior profundidade os arranjos institucionais do Estado Novo e assim escapar às obviedades dos estudos sobre o período que constatavam a prevalência do Estado sobre a sociedade. Era necessário ir além e analisar quais eram as ferramentas dessa dominação e entender, a partir delas, como a sociedade inseria-se nesses órgãos para estabelecer suas demandas políticas. Para ele, “o que importa saber – e para isso faltam estudos – é como se efetivou concretamente esta dominância, precisando-se o grau de autonomia do Estado, diante das diferentes pressões articuladas pela sociedade” (FAUSTO, 1972, p.85). Em sua análise, seria errôneo considerar “que o Estado Novo não se tenha aberto às pressões da sociedade, por canais fechados aos olhos do grande público” (FAUSTO, 1972, p.85).

Este capítulo busca suprir uma dessas lacunas. Contudo, não se pretende estabelecer um estudo sobre o funcionamento burocrático de determinadas instituições. O objetivo é compreender como, a partir da criação de determinados órgãos administrativos, se buscou concretizar ideias de cunho autoritário, identificando e analisando a conseqüente reação das partes atingidas por essas propostas. Portanto, a partir do estudo de instituições específicas é possível verificar como as ideias autoritárias ganharam corpo, concretizando teses que defendiam a existência de um Executivo hipertrofiado, capaz de absorver as funções dos demais poderes. O texto que se segue visa estudar esses órgãos, especificamente, a Câmara de Reajustamento Econômico e o Tribunal Marítimo Administrativo. O roteiro para a análise teve como base dois textos do jurista Carlos Medeiros Silva sobre o tema, *A câmara de reajustamento econômico e a justiça comum*, de 1936 (MEDEIROS SILVA, 1936), e

*Tribunal Marítimo – Revisão de suas decisões*, de 1945 (MEDEIROS SILVA, 1945d). A partir da visão de Carlos Medeiros, escolhido como representante da vertente autoritária do pensamento jurídico nacional, pode-se observar de que modo se deu a proteção e o resguardo do campo jurídico a partir da defesa das prerrogativas do Judiciário. Como fonte paradigmática para o estudo das discussões sobre o tema dentro do contexto autoritário foi identificada a obra de Oliveira Vianna. Seus textos, bem como sua atuação prática, estabeleceram nacionalmente as premissas intelectuais a respeito da inserção dos tribunais administrativos na reorganização do Estado a partir de 1930. Observa-se, em Medeiros, uma reação aos *lances* efetuados por Vianna, no sentido de propor inovações às premissas liberais de separação entre os poderes. As críticas de Medeiros ao modelo proposto servem de guia para demonstrar essa disputa de linguagens dentro do contexto autoritário.

## 5.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS IDEIAS AUTORITÁRIAS

O processo de absorção ideias autoritárias se deu de forma progressiva, mas com velocidades diferentes, a depender da origem de cada instituição. Edgar Carone (1977), em seu estudo sobre o Estado Novo, afirma que, do ponto de vista político-administrativo, a consolidação do regime ditatorial foi lenta e insegura e, por vezes, circunstancial<sup>173</sup>. Para ele, faltava ao governo orientação política, pelo menos logo após o golpe de 1937. A partir daí, observa-se um caráter processual de institucionalização da política autoritária, aliada a uma dificuldade na centralização do poder (CARONE, 1977, p. 265). Com o golpe, os partidos políticos foram extintos, eliminando o principal canal de articulação entre as oligarquias estaduais e a União. Somente em 1939 o governo estruturaria um mecanismo para disciplinar as demandas e pressões locais com o Decreto-lei 1.202/39 que instituiu o “Código Administrativo” do Estado Novo.<sup>174</sup>

Contudo, se a regulamentação com os setores políticos se deu de forma parcimoniosa, quase que inercial, de modo que se observa um imobilismo entre o golpe de 1937 a legislação de 1939 – criada para reger as relações entre as oligarquias estaduais e a União – com o Judiciário o processo foi mais rápido. Ao mais fraco dos poderes (HAMILTON, 1984 [1778], p.576) não foi necessário dispendir muita energia com

---

<sup>173</sup> Diferente da perspectiva de Carone, entendemos que o regime ditatorial de Vargas se iniciou a partir de 1930, com um breve interregno democrático entre 1934 e 1935. A partir desta última data, há uma escalada autoritária que encontrou na repressão ao comunismo as justificativas para se realizar plenamente a partir de 1937 até 1945.

<sup>174</sup> Sobre o código administrativo instituído com o Decreto-Lei 1.202/39 e suas alterações durante o Estado Novo cf. Codato e Guandalini Jr (2016). Para um estudo de caso específico ao Departamento Administrativo do Estado de São Paulo cf. Codato (2008).

negociações, adaptados que estavam ao papel de serem somente “a boca da lei” (MONTESQUIEU, 1979 [1748], p.152).

Os tribunais administrativos nasceram nesse período. Traziam, em sua conformação legal, preceitos de submissão do Judiciário, que somente depois da retomada da ordem constitucional em 1934, e mesmo a de 1937, passaram a ser desafiados. O representativo fato de ser ter uma Constituição pressupunha, mesmo inserida no ambiente autoritário da época, que deveria haver a organização e autonomia entre os poderes. Nesse processo de reorganização institucional, o poder mais fraco mostrou-se, também, o mais maleável ou, para usar a expressão de Seelaender (2010), o mais “adaptável” entre os poderes, utilizando-se do modelo constitucional para reestabelecer suas prerrogativas.

Quanto ao Legislativo, o mais faccioso dos poderes, não lhe foram dadas alternativas, de modo que seria absorvido pelo Executivo. Essa absorção se deu de várias maneiras, entre elas a constituição de órgãos administrativos que faziam as vezes do Parlamento. Contudo, quando se verifica a intromissão desses órgãos naquilo que seria próprio aos juízes, a reação se fez visível e foi concretizada com o uso da arma disponível aos magistrados: o poder de dizer o direito.

### 5.3 EXECUTIVO E JUDICIÁRIO EM DISPUTA PELA JURISDIÇÃO.

Nesse contexto, os textos de Medeiros são importantes para revelar as disputas entre Executivo e Judiciário a respeito da jurisdição, de dizer o direito (*juris dictio*) no sentido empregado por G. Chiovenda (2000)<sup>175</sup>, como “[...] [a] função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos [...]” (CHIOVENDA, 2000, p.3). O conceito de Chiovenda é importante porque estabelece que a função jurisdicional é estatal de maneira ampla. Desse modo, uma das leituras possíveis de sua definição é que outros órgãos públicos, diferentes do Judiciário, podem exercer essa função.

---

<sup>175</sup> As ideias de Giuseppe Chiovenda eram de grande influência no país durante os anos de 1930. O Código de Processo Civil de 1939, capitaneado pelo Ministro da Justiça Francisco Campos, promovia a unificação do processo civil brasileiro, antes disperso em várias legislações estaduais. O Projeto Chiovenda de 1919, juntamente com as tendências da *Civilprozessordnung* austríaca e código de processo civil português de 1926, eram as principais referências da nova legislação processual (PICARDI; NUNES, 2011, p. 96). De acordo com o autor do anteprojeto do código, Pedro Baptista Martins, as propostas de Chiovenda se destacavam nesse período pela “restauração da autoridade no processo” e pela “prevalência do interesse social sobre o interesse individual” (*apud* PICARDI; NUNES, 2011, p. 97). Sob a influência do autor italiano, o código de 1939 caracterizava-se, assim, pelo combate à concepção liberal de processo e pela intervenção ativa do Estado por meio do papel privilegiado do juiz no processo.

Castro Nunes, Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) entre 1940 e 1949, referência constantemente citada tanto por suas decisões como por seu trabalho acadêmico sobre o tema dos órgãos administrativos “judiciais” e “quase-judiciais”, expressou entendimento similar na apresentação de sua obra *Teoria e Prática do Poder Judiciário*<sup>176</sup> de 1943:

Novos aspectos sobrevieram, exigindo uma revisão do conceito mesmo da jurisdição, que se ampliou, estendendo-se a outros setores do Estado, sendo necessário articular com essas vias administrativas o Poder Judiciário, ainda que mantido o princípio republicano da terminação nas vias judiciais de todas as controvérsias decididas contenciosamente na Administração (CASTRO NUNES, 1943, p. XI).

Essa expansão da jurisdição verificou-se na prática a partir de 1930, com a criação dos chamados tribunais administrativos. Oliveira Vianna foi um importante defensor dessas propostas e defendia que a atuação desses órgãos não deveria se restringir somente a aplicar as leis produzidas pelo Legislativo, mas também produzir sua própria legislação e executá-las por meio de sua jurisdição exclusiva. Essa proposição geraria resistências do campo jurídico, cioso de suas prerrogativas. Verifica-se, desse modo, uma reação às mudanças propostas por Vianna, mas seu nome não aparece de maneira direta. De fato, há um silêncio a respeito de Oliveira Vianna, certamente porque, nos textos jurisprudenciais, o foco não estava nas origens da legislação, mas sobre seus efeitos no presente. No entanto, mesmo se considerarmos uma obra de caráter eminentemente acadêmico, como a de Castro Nunes, encontramos apenas uma menção a Oliveira Vianna ao longo das 698 páginas da obra, especificamente ao livro *Problemas de Direito Corporativo*, de 1938 (CASTRO NUNES, 1943, p. 13). Trata-se de um silêncio eloquente, especialmente se levarmos em conta que Castro Nunes, juntamente com Solano da Cunha, substituíram Oliveira Vianna, Arthur Ribeiro e José Américo quando estes abandonaram os trabalhos na subcomissão Itamaraty (BARRETO, 2002, p. 128).

---

<sup>176</sup> O livro de Castro Nunes é citado por Carlos Medeiros Silva (1945d). A referência quanto a seu posicionamento é constantemente citada por outros ministros, como por Orosimbo Nonato na Apelação Cível n. 8.226, de 05 de agosto de 1941, disponível na *Revista Forense*, vol 89, p. 120. Castro Nunes afirma que o livro já estava concluído antes de sua posse no STF e, com ele, objetivava dar continuidade ao “exame das nossas instituições judiciárias” iniciado por João Mendes, *Direito Judiciário*, e de Pedro Lessa, *Do Poder Judiciário* (1943, p.XI). Nessa obra, Castro Nunes defende a relativização do princípio da separação dos poderes. Para ele, tratava-se de um “preconceito” a ideia “de que era *privativo* do Judiciário *judgar*, como do Executivo *governo* e *administrar* e do Legislativo *legislar*” [...] (CASTRO NUNES, 1943, p.4). Tal rigidez seria fruto da concepção liberal de Estado, a qual “tendia naturalmente para a *unidade* orgânica do poder jurisdicional” (CASTRO NUNES, 1943, p.5). Apoiando-se na autoridade de Léon Duguit, afirma que essa divisão é puramente formal, pois “do ponto de vista *material*, o ato jurisdicional tanto pode ser praticado por um funcionário ou agente do poder público, como por um magistrado, ou, consoante a terminologia do autor, por um funcionário estranho à administração e pertencente à ordem judiciária” (CASTRO NUNES, 1943, p.4). De acordo com Castro Nunes, esse preconceito, “só a custo cedeu” para, afinal, render-se “à evidência de que a jurisdição, nos Estados livres, pode estar repartida entre órgãos administrativos e judiciários” (CASTRO NUNES, 1943, p.5-6).

## 5.4 OS PRINCIPAIS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS DE PRODUÇÃO JURÍDICA

De acordo com Medeiros e demais juristas instados a debater sobre o tema, os principais órgãos administrativos ou corporações administrativas com prerrogativas jurisdicionais eram a Justiça do Trabalho, o Tribunal Marítimo Administrativo e a Câmara de Reajustamento Econômico. De acordo com o ministro do STF Otávio Kelly, para as deliberações do primeiro e segundo, “se chegou a atribuir até força executória” e ao terceiro, “o caráter de irrecobabilidade”. Para o magistrado, “tal situação, porém, não poderia sobrevir à constitucionalização do país, e, de fato, não sobreviveu” (KELLY 1939 *apud* MEDEIROS SILVA, 1945d, p. 952)<sup>177</sup>. A justiça trabalhista, por ser jurisdição especializada a qual Medeiros não estava inserido, não chegou a ser discutida pelo jurista. Sua atenção se dirigiu aos dois últimos, uma vez que o debate sobre suas prerrogativas chegou ao STF. De acordo com Carlos Medeiros, esses dois órgãos eram verdadeiros “tribunais administrativos” que, além do caráter judicial de suas decisões, detinham o privilégio da irrecobabilidade (MEDEIROS SILVA, 1945d, p.950)<sup>178</sup>.

### 5.4.1 Medeiros e a Câmara de Reajustamento Econômico

Criada a partir da iniciativa Oswaldo Aranha, então Ministro da Fazenda do governo provisório, a Lei de Reajustamento Econômico (Decreto nº 23.533, de 1º de dezembro de 1933) tinha como objetivo auxiliar os agricultores em geral, e os cafeicultores em particular, a pagar pelo aumento de suas dívidas bancárias geradas pela crise econômica de 1930. A retração dos preços de exportação do café, a redução de investimentos de capitais externos no país, conjugadas com processo de deflação, fizeram com que os empréstimos dos produtores rurais se tornassem impagáveis, colocando em risco as próprias instituições bancárias (MARCONDES, 2015, p. 264). Para evitar uma insolvência generalizada na economia, o governo estabeleceu uma série de políticas anticíclicas, pautadas basicamente na compra dos

---

<sup>177</sup> Também disponível em *Revista Forense*, vol. 80, nº 436-438, out/dez, 1939, págs. 69-79, p.78.

<sup>178</sup> Apesar de nossa discussão centrar-se nesses dois exemplos, o período é rico em órgãos administrativos que absorviam as tradicionais funções do Legislativo. Destaque para a Comissão de Revisão dos Projetos de Lei, criado pelo Decreto-Lei 1.019/1938, comandada por Francisco Campos e que tinha como função gerenciar e readaptar às necessidades do regime varguista toda a legislação produzida; os Departamentos Administrativos, instituídos a partir do Decreto-Lei nº 1.202 de 1939, instituída também pelo ministro da Justiça Francisco Campos, e que tinham a função de substituir os legislativos estaduais e servirem de contrapeso à Interventoria Federal, criada pelo mesmo decreto e os órgãos da justiça do trabalho.

excedentes cafeeiros e reestruturação do sistema bancário e de crédito nacionais (MARCONDES, 2015, p. 263). A Lei de Reajustamento Econômico era uma dessas medidas. Por meio dela, o governo encampava metade das dívidas dos agricultores contratadas antes de 30 de Junho de 1933, desde que tivessem garantia real ou pignoratícia (Art. 1º). Como indenização pelo prejuízo sofrido pelos credores, as dívidas foram trocadas por apólices do governo federal resgatáveis no prazo de 30 anos a partir de junho de 1935 (Art. 3º). Tratava-se de uma legislação inspirada no *New Deal*, que alongava o prazo das dívidas dos agricultores e reduzia juros. Como resultado, os efeitos da crise no Brasil seriam menos severos, “tanto em termos de declínio de renda quanto na duração da crise” e, diferentemente de outras economias, não ocorreram, no período, grandes abalos no sistema financeiro ou grandes ondas de falência no sistema bancário (MARCONDES, 2015, p. 262-3).

Em continuidade à política de reajustamento econômico, o governo criaria a Câmara de Reajustamento Econômico (Decreto 24.233, de 12 de maio de 1934) como o órgão designado para verificar a procedência dos pedidos de ressarcimento dos prejuízos dos credores<sup>179</sup>. Desconsiderando-se as discussões de caráter econômico, esse decreto gerou um acirrado debate jurídico que durou até a primeira metade da década de 1940 acerca das restrições que impunha ao Judiciário no que tange à revisão de decisões administrativas da referida Câmara. De acordo com o artigo 29 do Decreto 24.333/34:

Preparado devidamente o processo, proferirá a Câmara de Reajustamento Econômico a sua decisão sobre o direito à redução e conseqüente indenização comunicando-a logo, em carta copiada e sob registro postal, ao requerente ou seu procurador, quando houver, podendo este, se ela lhe foi contrária, dentro de sessenta dias da data da expedição da carta, pedir reconsideração, justificando-a. *Das decisões da Câmara não haverá recurso para nenhum juízo ou autoridade* (grifos nossos).

Carlos Medeiros, como vários outros importantes juristas do período, reagiu a essa prerrogativa dada a um tribunal administrativo. Em um texto curto, no ano de 1936, *A Câmara de Reajustamento Econômico e a Justiça Comum*, aparentemente distante de grandes ambições teóricas, mas inserido em seção nobre da *Revista Forense*, denominada de “Doutrina” – em que são apresentados os textos de caráter mais teóricos – Medeiros se manifesta de certa forma surpreendente, tendo em vista sua posição ativa no governo Vargas até aquele momento<sup>180</sup>. Em sua escrita, observa-se uma linguagem crítica quanto à natureza

<sup>179</sup> Sobre a quantidade de processos com pedidos de indenização e as dificuldades do governo em assumir essas dívidas, cf. MARCONDES (2015, p. 266 e ss.).

<sup>180</sup> No ano de 1936, exercia o cargo de Chefe de Gabinete do então Secretário de Educação do Distrito Federal Francisco Campos.

do poder de Vargas, chamado de “poder onipotente” (MEDEIROS SILVA, 1936, p.261). Trata-se de uma linguagem que está em transição, reflexo de uma época também de mudanças. Naquele momento, vivia-se a transição do governo provisório para o governo constitucional<sup>181</sup>. A constituição de 1934 havia sido promulgada e a linguagem de Medeiros se adapta a esses novos tempos. Sua postura estaria mais “liberal” na defesa que faz da divisão dos poderes, sobretudo na defesa das prerrogativas do Judiciário<sup>182</sup>. Chega até a citar Ruy Barbosa, mas este logo encontra a companhia de Francisco Campos no mesmo parágrafo (MEDEIROS SILVA, 1936, p.262). No entanto, o que mais se destaca no texto é a análise pragmática de Medeiros sobre os fundamentos da legitimidade do poder de Vargas, o qual, segundo o autor, não teria outra fonte senão o uso da violência que lhe foi conferido por uma “nação em armas”.

Medeiros constata que, em momentos de transição política, feita por meio da força, a legitimidade do governante não encontra outro suporte senão na força dissuasiva da violência:

I) - O Governo discricionário, que decretou as leis denominadas do Reajustamento Econômico, criou também um órgão destinado a aplicá-las.

No gozo dos plenos poderes que a nação em armas lhe conferiu, depois da vitória de outubro, passou o Chefe do Governo a exercer cumulativamente as funções executiva e legislativa; restringiu o âmbito da competência do poder judiciário, subtraindo à apreciação deste os seus próprios atos que viriam lançar as bases de uma nova ordem jurídica.

*O poder discricionário – e ninguém o contestará seriamente, só encontra limite na eficácia de suas prescrições.* Até onde for capaz de tornar efetivas as suas resoluções, estas terão o cunho de obrigatoriedade e serão, portanto, legais. O decreto institucional, de 11 de novembro deixou, aliás, uma válvula aberta a todas as inovações, permitindo a sua derrogação por lei e atos posteriores. Não se lhe pode emprestar o caráter rígido de uma constituição que o governo revolucionário tivesse imposto a si mesmo e da qual não se pudesse libertar por suas próprias mãos (MEDEIROS SILVA, 1936, p. 261, itálicos nossos)

A análise de Carlos Medeiros guarda grande similaridade com a feita por Hans Kelsen em seu parecer sobre a regularidade jurídica do processo de produção da Constituição

---

<sup>181</sup> Usamos a nomenclatura usual da historiografia para marcar os períodos da Era Vargas: Governo Provisório (1930-1934), Governo Constitucional (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945). Contudo, destacamos que essas denominações formais não mitigam o caráter ditatorial que marca todo o período. Em seu conteúdo, o regime instalado por Vargas a partir de 1930 até 1945 estabeleceu de forma crescente medidas repressivas e autoritárias que buscavam conjugar os interesses do Executivo (por ordem e segurança) com uma legalidade que lhe fosse correlata. A instauração do Estado Novo (1937-1945) pode ser considerada, nesse sentido, apenas como um marco temporal de um processo autoritário iniciado desde 10 de novembro de 1930.

<sup>182</sup> Esse posicionamento seria constante na obra em Carlos Medeiros, inclusive durante a ditadura militar. Essa posição pode ser verificada, por exemplo, na defesa da autonomia da OAB, então vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social e suas críticas ao caráter discricionário do AI-5. Essas manifestações, contudo, não expressavam valores democráticos ou liberais de Medeiros. Davam-se no sentido da defesa de seu campo de atuação como jurista.

de 1934, especialmente quanto ao reconhecimento de que o único limite para o estabelecimento do poder é a sua eficácia, ou seja, sua capacidade de se fazer obedecer<sup>183</sup>.

No parecer solicitado, Kelsen afirmara que a questão de fundo era quanto à soberania da Assembleia Constituinte, a qual, convocada por decreto de Vargas, buscava desvencilhar-se dos limites impostos pelo ato de convocação. Kelsen frustra os anseios dos constituintes e sublinha por várias vezes em sua exposição que o *fato da revolução* é o evento fundador da constituinte de 1934. O fato jurígeno da constituinte, portanto, seria a Revolução e somente aqueles que dela saíram vencedores poderiam dar origem ao direito. Tratava-se de uma análise caracterizada pelo realismo, estabelecendo uma constatação técnica e não valorativa de que o verdadeiro centro do poder estava no grupo que o tomou de forma violenta por meio da revolução (MATOS, 2014, p. 63). Nessa lógica, Kelsen declara em seu parecer que:

[...] Um governo formado por meio revolucionário possui os poderes que quer possuir sob a condição de que possa obter geralmente a obediência às suas prescrições. É o princípio da efetividade que vale para um governo originado de uma revolução como princípio de direito positivo. [...]

Em sua análise do parecer de Kelsen, a partir da leitura da obra *Teoria Pura do Direito*, Matos (2014) destaca o elemento de violência inserida na ideia eficácia. O dado característico da experiência jurídica seria sua efetividade, a qual se realizaria por meio do uso das estruturas monopolizadoras da violência. Para ele,

Kelsen aplica sua Teoria Pura do Direito de modo a revelar que ela se identifica, no fundo, com uma teoria da violência. Isso porque Kelsen parte do pressuposto de que o poder jurídico é aquele capaz de se impor por meio de atos empíricos de monopolização da força, tal como ocorreu no Brasil graças à Revolução de 1930, comandada por Getúlio Vargas (MATOS, 2014, p. 50-51).

Não há, nesse sentido, uma distinção entre um governo jurídico e um governo de fato, como defende o jurista austríaco em seu parecer: “não existe diferença essencial entre um governo de fato e um governo *de jure* em direito das gentes e menos ainda no domínio do direito constitucional” (*apud* Matos, 2014, p. 54). Medeiros se refere a esse mesmo tipo de eficácia como condição factual do poder sugerida por Kelsen. Como já citado acima, para ele o poder discricionário caso tenha condições de efetivar suas resoluções, “estas terão o cunho de obrigatoriedade e serão, portanto, legais” (MEDEIROS SILVA, 1936, p. 261).

<sup>183</sup> A primeira referência que localizamos ao nome de Hans Kelsen nos textos de Carlos Medeiros foi no ano de 1944, na *Revista Forense* (MEDEIROS SILVA, 1944). Ele cita a edição espanhola da obra de referência de Kelsen no país: *La teoría pura del derecho. Métodos y conceptos fundamentales*, de 1933.



Como poderia o Judiciário reagir diante da *força* constituinte que estabeleceu a prerrogativa do Executivo? Em sua análise realista sobre o fundamento do poder revolucionário, Medeiros aponta que a única saída legal da discricionariedade estaria na própria discricionariedade. Trata-se de uma análise característica da exegese de tempos autoritários, bastante cuidadosa em não afrontar o poder. Diz ele:

O decreto institucional, de 11 de novembro deixou, aliás, uma válvula aberta a todas as inovações, permitindo a sua derrogação por lei e atos posteriores. Não se lhe pode emprestar o caráter rígido de uma constituição que o governo revolucionário tivesse imposto a si mesmo e da qual não se pudesse libertar por suas próprias mãos (MEDEIROS SILVA, 1936, p. 261).

Por meio dessa análise, tem-se que o poder discricionário, em razão de não estar submetido a qualquer tipo de restrição, pode inovar constantemente em relação às leis. Como ele não impõe a si próprio qualquer amarra, pode, em sua soberania, libertar-se “por suas próprias mãos”. O decreto que determinou a convocação de uma nova assembleia constituinte é um exemplo dessa onipotência. Portanto, a conclusão de Kelsen em seu parecer foi nesse sentido. Com a constitucionalização permitida pelo poder de fato, ressalta Medeiros, a Câmara deveria funcionar apenas como um tribunal administrativo, e não mais judiciário. Suas decisões, a partir de 1934, passam a ser consideradas pela jurisprudência de “judiciais” para “quase judiciais”. Com base na tênue segurança permitida por um texto constitucional, os juristas reafirmam o poder de decidir do Judiciário.

A análise de Medeiros nesse texto é importante para entendermos como se insere o judiciário em um “governo discricionário” e quais são suas estratégias de sobrevivência e manutenção de algum prestígio nessa nova ordem. Uma de suas primeiras conclusões é que o Judiciário passa a ter *status* de órgão administrativo sob um governo ditatorial:

Como usurpou a função legislativa que passou a exercer normalmente, também poderia ter imprimido, como até certo ponto o fez, à distribuição da justiça um caráter meramente administrativo, retirando-lhe a faculdade de interpretar soberanamente certas leis reguladores das relações de direito entre particulares entre si ou entre estes e a administração (MEDEIROS SILVA, 1936, p. 261).

Como a justiça passa a um mero caráter meramente administrativo, tem-se a perda de sua soberania como um poder autônomo. Ao ser tratado como órgão e não mais como um poder, destaca Medeiros, o Judiciário passa a ser reorganizado com um braço do Executivo e a seguir os interesses e as determinações deste quanto a sua organização, definição e delimitação de suas atribuições e competências (MEDEIROS SILVA, 1936, p. 261). Foi

“fundado nesses pressupostos que o governo discricionário criou a Câmara de Reajustamento Econômico e outorgou-lhe competência privativa e exclusiva para decidir sobre a concessão de favores constantes do respectivo decreto” (MEDEIROS SILVA, 1936, p. 261).

Na figura do “Chefe do Governo” se acumulariam as funções executiva e legislativa. O Judiciário, como órgão integrante desse grande Executivo, não poderia dirigir suas determinações contra seu próprio corpo. Dessa forma, o Executivo seria imunizado por meio de cláusulas legais que excluíssem seus atos de qualquer apreciação judicial. Como “poder onipotente”, passa a investir em suas decisões o caráter judicial:

Às suas decisões emprestou caráter judicial, apesar de não se processar perante os seus membros, a quem a lei dá o “tratamento” de juízes, um verdadeiro litígio, na acepção técnica do vocábulo.

Decretou ainda o governo discricionário que à justiça ordinária não seria permitido tomar conhecimento da matéria regulada na citada lei, a não se em execução das decisões da Câmara, cuja jurisdição abrange todo o território nacional. Com este caráter judicial que o poder onipotente investiu as suas decisões, começou a Câmara a funcionar antes da reconstitucionalização do país e, sobrevivendo esta, continua a julgar como se fora ainda um tribunal judicial, concedendo e denegando os benefícios que a lei citada prodigalizou à lavoura e aos seus credores (MEDEIROS SILVA, 1936, p. 261-262).

## 5.5 A CLÁUSULA DE EXCLUSÃO DE APRECIÇÃO JUDICIAL PARA ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS E A RETOMADA DA JURISDIÇÃO A PARTIR DE 1934

Se, no período de poderes discricionários, o Judiciário estava relegado a ser um apêndice do Executivo, com a reconstitucionalização de 1934, abria-se a possibilidade para reestabelecer seu prestígio e relevância; para isso, era necessário retomar o poder de dizer o direito (*juris dictio*). Para tanto, foi necessário restringir as cláusulas impeditivas de apreciação judicial, o que seria realizado por meio de um processo de interpretação constitucional das leis do governo provisório.

Na segunda metade dos anos 1930 e 1940, o tema das cláusulas de exclusão judicial dos tribunais administrativos ganharia cada vez mais importância na pauta do STF<sup>184</sup>. De início, o tribunal acatou as determinações do movimento de outubro de 1930 que estabeleciam essas cláusulas. Contudo, a partir da Constituição de 1934, e mesmo na insuspeita

<sup>184</sup> Cristiano Paixão e Leonardo Barbosa (2008), em texto sobre as cláusulas de exclusão da apreciação judicial produzidas pela ditadura militar, destacam o caráter paradoxal dessa regra. São cláusulas dirigidas ao Judiciário para informar-lhe quando seria lícito conhecer uma determinada questão e quando lhe seria vedado. Contudo, como destacam os autores: “o alcance dessas cláusulas, entretanto, como qualquer outro texto normativo, requer interpretação. Desta forma, o Judiciário deve, no mínimo, decidir que não deve decidir. As cláusulas pretendem impedir que o sistema do direito opere, mas, para fazê-lo, não possuem outra alternativa senão mobilizar sua operação” (PAIXÃO; BARBOSA, 2008).

constituição autoritária de 1937, essa regra deixou de ser aceita pelos ministros. Nesse sentido, o texto de Carlos Medeiros de 1936 foi um dos primeiros a atacar esse privilégio das decisões do Executivo como forma de reapropriação do Judiciário ao poder que lhe caberia:

III) – Mas, o advento do regime constitucional veio modificar, sem sombra de dúvida, esta situação. Entre os órgãos do Poder Judiciário que a Constituição de julho enumera, não se incluem a Câmara de Reajustamento Econômico. São eles a Corte Suprema e os juízes e tribunais federais, militares, eleitorais, locais e o júri (MEDEIROS SILVA, 1936, p. 262).

Em 1939, no debate sobre essa cláusula, alguns ministros do STF buscaram conciliar as restrições impostas ao Judiciário com o novo sistema constitucional. Nessa perspectiva, destaca-se o Min. Costa Manso, que, em seu voto, se afastou da leitura constitucional sobre a autonomia entre os poderes, e estabeleceu uma interpretação civilista sobre a cláusula de exclusão da apreciação judicial (arts. 26 e 29, do Decreto nº. 24.233, de 1934). Para ele, decreto referia-se apenas a um negócio jurídico entre as partes, uma “transação” em que a cláusula do artigo 26 seria apenas uma “condição” ajustada entre as partes – credor, devedor e União – para o recebimento do benefício de 50% de redução da dívida, que em nada afetava a soberania do Judiciário, que poderia examinar a legalidade atos efetuados:

Sustentei, em diversos casos submetidos a este Supremo Tribunal Federal, que o art. 26, do Decreto nº 24.233, de 12 de maio de 1934, não colide com qualquer preceito da Constituição. O Governo Provisório, por ato ditatorial, reduziu à metade as dívidas dos agricultores, assumindo a obrigação de indenizar os credores nas condições que estipulou. Uma dessas condições foi a de ser a indenização concedida pela Câmara de Reajustamento Econômico sem recurso para o Judiciário. O credor que não aceite essa condição, deixará de receber a indenização prometida. Nenhuma reclamação judicial poderá intentar (MANSO, 1939, p. 77).

A questão de fundo daquele ano de 1939 ainda dizia respeito à permanência dos efeitos da legislação revolucionária após a reconstitucionalização. Os anos de 1930, 1934 e 1937 conviviam e era necessário harmonizar a legislação do período discricionário com a do período constitucional. Em relação aos tribunais, agora “quase judiciais”, as duas primeiras datas eram as mais significativas. A constituição de 1937, mesmo sendo a expressão de um governo autoritário, não se apresentava como um entrave às prerrogativas do Judiciário, uma vez que previa em seu artigo 90 sua autonomia como um poder da República.

O ponto era conciliar, sob a égide da Carta de 37, o artigo 18 das disposições constitucionais transitórias<sup>185</sup> e o artigo 187<sup>186</sup>, ambos da constituição de 1934, mas tendo como referência a legislação produzida a partir do golpe de 1930. O artigo 18 deu validade formal aos atos do governo ditatorial, validando seus efeitos no passado; o artigo 187 estabeleceu a vigência futura e ininterrupta dos atos legislativos precedentes que, explícita ou implicitamente, não contrariassem as disposições da constituição vigente. Na apelação cível 7.108, de 19/04, 1939, citada por Medeiros, pode-se verificar a solução que o advogado Fernando de Melo Viana retira de jurisprudência<sup>187</sup>:

Tudo quanto ficou feito pelo governo provisório (*quod actum*), está sob o *bill de indenidade* do art. 18; os atos perfeitos e acabados durante o período de poderes discricionários ficaram a salvo de impugnações.

Quando, porém, se trata do *quod agendum*; quando se indaga se alguma lei do governo provisório ainda pode *futuris dar formam negotiis*, isto é, quando se examina se determinado preceito legal ainda vige ou – para empregar o conceito do grande FILOMUZZI-GUELFÍ: “*se la parola del legislatore é via ed attuale*”, então o princípio é o do art. 187 (VIANA, F. M, 1939, p. 70, todos os grifos do autor).

Como se vê, trata-se de uma interpretação constitucional com base em argumentos civilistas, tendo como pano de fundo o princípio geral da aplicação da lei no tempo. Segundo o princípio, a lei só dispõe para o futuro, mas lhe é atribuída eficácia retroativa, ressaltando-se os efeitos já produzidos pelos fatos que a lei se destinou a regular. Reconhece-se o caráter “discricionário” da legislação, mas não se estabelece qualquer crítica ou dúvida sobre sua legitimidade. Institui-se uma interpretação sobre a eficácia da lei no tempo, mas que não se limita a um tempo *cronológico*; substancialmente, trata-se de uma discussão sobre a eficácia e validade da lei a partir de um tempo *político*, marcado pela mudança da natureza do regime, de ditatorial para constitucional. Por essa interpretação, não poderia perdurar o art. 28, do Decreto nº 24.233, que estabelecia a competência exclusiva e irrecorrível da Câmara de Reajustamento Econômico em face da reorganização constitucional do país com a existência de um Poder Judiciário soberano. Essa é argumentação de Medeiros ao longo de seu artigo inaugural sobre o tema.

Os adjetivos destacados pelo autor para discriminar o governo revelam sua forma autoritária: “governo discricionário”, “poder discricionário”, que “usurpou a função legislativa”. Como remédio a esse poder, apresenta a fórmula constitucional que restabelece a

<sup>185</sup>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.

<sup>186</sup>Art 187 - Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explícita ou implicitamente, não contrariarem as disposições desta Constituição.

<sup>187</sup>Apesar de fazer referência a jurisprudência que sustenta suas posições, o advogado não indica sua fonte.

soberania e a divisão entre os poderes. Medeiros exalta, então, o arranjo estabelecido pela Constituição de 1934:

O texto constitucional veio retirar dos órgãos que no regime anterior estavam exercendo funções judiciais o seu caráter primitivo de órgãos do Poder Judiciário<sup>188</sup>, uma vez que os excluiu da enumeração que fez dos ditos órgãos. A organização e discriminação da competência dos poderes representativos da soberania nacional é fundamental no regime que adotamos e não pode sofrer confronto com o artigo das Disposições Transitórias da Constituição que aprovou em globo os atos do Governo Provisório. Por força da constituição rígida promulgada em julho, em suas linhas mestras ainda inspirada no modelo norte-americano, readquiriu o poder Judiciário a sua competência específica que é a de tomar conhecimento e decidir todas as controvérsias que, sob a égide da lei, se suscitarem entre os indivíduos ou entre estes e a administração. Subsistindo a lei de reajustamento com seus efeitos sobre as relações de direito patrimonial, não poderá subsistir, porém, com o caráter primitivo, o órgão criado para interpretá-la, privativamente, porque esta competência foi devolvida, pelo texto fundamental, aos órgãos do Poder Judiciário. (MEDEIROS SILVA, 1936, *itálicos nossos*).

O discurso de Carlos Medeiros de 1936 pode ser analisado tendo como perspectiva a sua defesa do campo jurídico. Como jurista atuante, seja na advocacia privada ou no serviço público, é compreensível que busque resguardar a existência do Estado de Direito, aqui entendido sem qualquer adjetivação, apenas como expressão da existência de uma prévia ordem legal a regular os direitos e garantias dos cidadãos. Para os juristas e seu exercício profissional, a existência do Estado de Direito, por mais restrito e limitado que seja, é melhor do que um governo arbitrário pautado na exclusiva vontade do Líder.

## 5.6 O TRIBUNAL MARÍTIMO ADMINISTRATIVO

Já em 1945, passados quase 11 anos de discussões sobre os tribunais quase judiciais”, Carlos Medeiros escreve um texto na forma de “Comentário”<sup>189</sup> com o título *Tribunal Marítimo – Revisão judicial de suas decisões* sobre o Decreto-Lei n. 7.675, de 26/06/1945 que reorganizava o Tribunal Marítimo Administrativo. Na exposição das questões debatidas, o autor parte de 1938 e vai até 1943<sup>190</sup>. Seu escrito é importante por estabelecer a

<sup>188</sup> Na verdade, era um órgão do Executivo, mas com prerrogativa judicial.

<sup>189</sup> Tratava-se de uma seção específica da *Revista de Direito Administrativo* (RDA).

<sup>190</sup> A jurisprudência citada por Medeiros consiste na Carta Testemunhável n° 7.274, de 29, de julho de 1938 (Jurisprudência no Supremo Tribunal Federal, 1938, 3ª parte, vol. 37, págs.350-353); Apelação Cível 7.265, de 17 de novembro de 1941 (Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, 1942, vol.7, pág. 154); Apelação Cível 8.226, de 05 agosto de 1941 (Revista Forense, vol. 89, pág. 120); Recurso Extraordinário n° 6.573, de 17 dezembro de 1942 (Revista Forense, vol. 96, p. 80); Apelação Cível n° 7.108, de 19 de abril de 1939 (Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, 1939, 3ª parte, vol. 43, págs. 234-141 e na Revista Forense, vol. 80, págs. 69-79); Agravo de Instrumento n°11.094, de 28 de maio de 1934 (Revista de Direito Administrativo, vol. 2, n°2, de 1945, p.124). Apesar do recorte de Medeiros até 1943, pesquisamos jurisprudência sobre o tema

revisão dos principais debates jurídicos ocorridos no STF sobre os tribunais administrativos: sua origem, natureza jurídica e o debate sobre a existência ou não de coisa julgada de suas decisões. Trata-se de um olhar retrospectivo de Medeiros sobre o tema que debatera em 1936 e que revela como, mesmo durante o Estado Novo, o Judiciário fora capaz de demarcar sua distinção no regime autoritário. Sua importância, além dessa organização da matéria ao longo da jurisprudência do Tribunal, está naquilo que reflete a posição majoritária dos juristas de resistência, especialmente dos magistrados, em relação às tentativas do regime em diminuir sua capacidade de atuação.

Criado como órgão integrado ao Ministério da Marinha pelo Decreto 20.829 de 29 de setembro de 1931, o Tribunal Marítimo passara por várias modificações ao longo dos anos. Estabelecido como órgão técnico, sua função era a de elaborar perícias e laudos sobre fatos ligados à navegação, além de exercer funções disciplinares e registro sobre pessoas e matérias relacionadas com o transporte marítimo (MEDEIROS SILVA, 1945d, p. 949).

Nesse primeiro decreto, no art. 5º, §7º, ficou estabelecido recurso para o Supremo Tribunal Federal de todas as suas decisões que determinassem a pena de inaptidão para a profissão ou que contrariasse “a jurisprudência interpretativa da Constituição ou das leis federais”. Nos demais, casos, o recurso deveria ser imposto “junto ao próprio Tribunal, uma única vez”. Pelo decreto 24.585 de 5 de julho 1934, foi estabelecido a organização do Tribunal e de suas atribuições. No artigo 49, o recurso do citado art.5º, §7º, foi classificado como “recurso extraordinário”. O texto de Medeiros critica o caráter judicial desse como de outros órgãos administrativos, os quais, por meio de suas respostas ao Judiciário, ainda recorriam ao privilégio da irrecobabilidade de suas decisões como meio para afastar o Judiciário das decisões sobre as matérias nele versadas.

---

até 1948: Aci 8294- Apelação Cível. Rel. Min. Barros Barreto, de 28.08.1944; na Aci- 8031- Embargos na Apelação Cível. Min. Edgard Costa, de 26.08.1948 –em que reafirma não ser necessária prévia manifestação do Tribunal Marítimo para proposição de ação no judiciário; RE- embargos 6271. Embargos no Recurso Extraordinário, Relator. Min. Laudo de Camargo, de 21.07.1943- Ementa: “A ação do judiciário não está na dependência de prévio pronunciamento do Tribunal Marítimo”.

### 5.6.1 Os principais pontos da discussão

Nas discussões sobre esses tribunais destacavam-se dois pontos. O primeiro dizia respeito à sua natureza jurídica, enquanto o segundo versava sobre a possibilidade de suas decisões fazerem coisa julgada.

Em relação ao modelo dos tribunais administrativos, os principais juristas – como Oliveira Vianna (1983, p. 55) e Castro Nunes (1943, p. 9) – eram unânimes em apontar que a origem desses tribunais provinha dos Estados Unidos. O próprio Medeiros afirmara:

Este fenômeno, que nos Estados Unidos, país de feição judiciarista por excelência, tem meio século de experimentação, surgiu entre nós com forma e figura de direito, no período de governo discricionário que se seguiu à revolução de 1930. Deste então, começaram a ser criadas as instâncias administrativas com o propósito de se contrapor às instâncias judiciárias (MEDEIROS SILVA, 1945d, p. 949).

O ministro do STF Philadelfo de Azevedo (1944, p.34) denominava como “argumento *ad terrorem*” a defesa sobre a “questão técnica”, levantada nos julgamentos sobre os tribunais administrativos e demais órgãos técnicos como forma de afastar a intervenção do Judiciário nessas questões (AZEVEDO, 1944, p. 34).

No mesmo julgamento, o Ministro Aníbal Freire afirmava:

Em face do sistema vigente as decisões do Tribunal, órgão deliberativo, tem um duplo aspecto: o de tecnicidade e de juridicidade. As suas deliberações não têm a força do caso julgado, quando se trata de verificar aspecto jurídico dos fatos. Ao poder judiciário caberá proferir a solução definitiva, quando a ele recorrerem os litigantes (ANÍBAL FREIRE 1944, p. 32).

Castro Nunes (1943, p. 8), por sua vez, afirmava, em seu livro sobre o poder Judiciário, que “a justiça administrativa é uma justiça de especialização” e que o desenvolvimento das instâncias administrativas no Estado contemporâneo se devia ao aumento da complexidade das questões levadas ao Judiciário:

A hipertrofia das funções do Estado e a complexidade dos problemas da administração pública, exigindo conhecimentos especializados e, não raro, de técnica complicada, para a qual não estão aparelhados os juízes de carreira, explicam o desenvolvimento, que vem de longe, e se vai acentuando dia a dia, de instâncias administrativas colegiadas para o exame e solução de tais questões (CASTRO NUNES, 1943, p.8).

Embora reconhecesse tratar-se de uma justiça especializada, Castro Nunes negava reconhecimento do Tribunal Marítimo como parte do Judiciário:

O Trib. Marítimo não é órgão judiciário. É uma jurisdição administrativa de caráter técnico. Órgãos judiciários no atual regime são os enumerados no art. 90 da Constituição e os que representam a Justiça Especial e a do Trabalho, ambos estatuídos na Constituição, com competência própria que lhe ficou privativamente reservada” [...]. “É, portanto, órgão jurisdicional, mas não judiciário (CASTRO NUNES, 1942, p. 121).

Para Orosimbo Nonato (1941 *apud* MEDEIROS, 1945d, p. 951) os tribunais administrativos eram “tribunais quase judiciais ou técnicos”, que detinham “certa autonomia” para examinar as questões de fato (questão *facti*), especialmente quando relacionadas à atividade específica ou técnica de sua competência; mas isso não equivalia dizer que a eles era dada o poder de dizer de forma definitiva sobre estas questões e muito menos às questões de Direito. Destacando que sua origem advinha da experiência norte-americana, defendia que eles tinham como função precípua serem órgãos técnicos para a apuração de fatos para os quais os juízes não estariam capacitados. No entanto, apontava que enquanto nos Estados Unidos da decisão desses tribunais cabia recurso para os tribunais da justiça comum, no Brasil se estabeleceu, como no caso do Tribunal Marítimo, a exigência de interposição de recurso extraordinário de suas decisões. Não havendo, portanto, recurso direto dessas decisões para a justiça comum (NONATO, 1946, p. 230).

Orosimbo levantava, com sua exposição, a discussão um dos principais pontos relacionados aos tribunais administrativos: se as suas decisões de caráter técnico faziam ou não coisa julgada. Em voto sobre o tema no ano de 1946, Orosimbo Nonato afirmava:

O problema da situação do Tribunal Marítimo nos quadros do direito nacional tem sido, várias vezes, esmerilhado neste Tribunal e eu próprio já lhe trouxe modesta (sic) escote para aceitar a conclusão, que me parece infrangível, de que as decisões do Tribunal Marítimo não constituem *res iudicata*” (NONATO, 1946, p. 229).

Em continuidade ao seu voto, dizia:

Suas decisões não produzem *res iudicata* e não vinculam o poder judiciário. A função do Tribunal Marítimo, que é um colégio de técnicos, está, principalmente, em ministrar, sobre questões de fato, provas, sem dúvida que de grande prestígio, mas, em todo caso, revisíveis (NONATO, 1946, p. 229).

Por sua vez, Castro Nunes, tendo sempre como referência antecedentes da jurisprudência norte-americana, afirmava que essas instâncias administrativas de caráter



técnico “funcionavam como verdadeiras perícias oficiais e suas decisões têm conclusividade, ainda que relativa, em face do poder judiciário” (CASTRO NUNES, 1944, p. 39). Ao destacar que a “conclusividade relativa” era concernente a todas essas instâncias técnicas, afirmava que ao poder judiciário “é sempre lícito intervir nessa apreciação, porquanto lei, em absoluto, não lhe veda o conhecimento da questão” (CASTRO NUNES, 1944, p. 39). Para ele, as decisões dos tribunais administrativos eram, sobretudo, um “aconselhamento técnico poderoso”, que tinham o “pressuposto de acerto”, mas não poderiam fazer coisa julgada.

Em 1945 Medeiros se contrapunha ao argumento de que decisões técnicas pudessem se sobrepor “à nossa tradição judiciarista”:

O Tribunal, como se vê, foi criado como órgão técnico, para elaborar perícias e laudos sobre fatos concernentes à navegação, além de exercer funções disciplinares e de registro sobre pessoas e coisas relacionadas com o transporte marítimo. Fugindo à nossa tradição judiciarista, emprestou-se, porém, às suas decisões, o caráter de irrevogabilidade, salvo o recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal em matéria de penalidades e interpretação da Constituição das leis federais” (MEDEIROS SILVA, 1945d, p. 949).

A razão para isso, já apontada por Medeiros em 1936, era que, em um “governo discricionário”, não havia distinção entre as normas constitucionais e demais leis ordinárias. Deste modo, uma norma de um tribunal administrativo ganhava *status* constitucional e somente poderia ser revista por meio de recurso extraordinário. Junte-se a isso a regra do Decreto 19.398, de 11 de novembro de 1930, que excluía da apreciação do Judiciário os decretos e atos do governo. Para ele, somente com o estabelecimento de uma ordem constitucional apagava essas indistincões:

A ordem jurídica então vigente não distinguia a Constituição das leis ordinárias e proibia a apreciação judicial dos decretos e atos do Governo Provisório. Com o advento das Constituições de 1934 e de 1937, voltamos, porém, ao sistema rígido de hierarquia das leis e do controle de sua constitucionalidade pelos órgãos do Poder Judiciário. Os textos que outorgaram ao Tribunal Marítimo (bem como à Câmara de Reajustamento Econômico, criada pelo decreto nº 24.233, de 12-5-34) a prerrogativa de decidir em única e definitiva instância as questões afetas à sua competência sofreram desde logo confronto com as cláusulas constitucionais e foram proclamadas com estas incompatíveis pelo Supremo Tribunal Federal. O caráter judicial e o privilégio de irrecobabilidade emprestados às suas decisões deixou de ser reconhecido, e o Poder Judiciário reivindicou para si a faculdade de resolver sobre a matéria nelas versada (MEDEIROS SILVA, 1945d, p. 949-950).

Estabelecido o modelo constitucional, por mais limitado que fosse quanto às liberdades civis e políticas, poderia o Judiciário, por meio de seu órgão máximo, recuperar suas prerrogativas ao estabelecer formas de interpretação dos textos legais que amparavam sua

demanda. A crítica de Carlos Medeiros ao Tribunal Marítimo nos apresenta como se construiu a jurisprudência de reação do STF. A seguir apresentamos a sequência argumentativa construída pelo autor.

A primeira referência jurisprudencial é a da Carta Testemunhável nº 7.274, de 29 de julho de 1938, em que o STF estabelece que somente lei de natureza constitucional poderia definir a competência do Tribunal:

A competência do Supremo Tribunal Federal decorre da Constituição, onde, quer na antiga de julho de 1934, quer na vigente de novembro de 1937, nada autoriza o interpor recurso extraordinário, ou mesmo qualquer outro, de ato proferido por autoridade ou tribunal administrativo, como bem demonstrou o Dr. Procurador Geral” (STF, 1938 *apud* MEDEIROS SILVA, 1945d, p. 950).

Medeiros Silva (1945d, p. 950) indica, também, a manifestações do Procurador-Geral da República, Gabriel de Resende Passos, que, já em 1938, indicava que a legislação produzida em “período discricionário” não poderia estabelecer restrições à manifestação do Judiciário<sup>191</sup>:

O parecer do Procurador Geral da República, Dr. GABRIEL DE RESENDE PASSOS, transcrito no Relatório [da carta testemunhável n.7.274, de 1938], depois de relembrar que os decretos ns. 20.829, de 1931, e 24.585, de 5-7-34, referentes à criação e regulamentação das atribuições do Tribunal Marítimo Administrativo foram baixados em período discricionário, e por isto podiam estabelecer recursos de órgãos dessa natureza para o Supremo Tribunal Federal, afirma: Em nossa organização política as decisões de órgãos da administração, inclusive dos ‘tribunais administrativos’ só podem ser apreciados pelos tribunais de maneira por que o são os demais atos de administração, ou seja, *no decorrer das ações ajuizadas* (MEDEIROS SILVA, 1945, p. 950, *itálico no original*).

Em 1941, se define que a natureza do Tribunal Marítimo, como a de seus congêneres, seria administrativa, portanto, suas decisões não seriam equivalentes às dos órgãos judiciais. Nesse ponto de vista, Medeiros cita acórdão do STF na Apelação Cível nº 8.226, de 5 de agosto de 1941 em que aglutina a opinião de alguns ministros da corte:

---

<sup>191</sup> No mesmo sentido, Castro Nunes, em transcrição na *Revista Forense* (1942, p.120) cita outra manifestação da Procuradoria Geral da República na pessoa de Gabriel de Resende Passos, de 25 de outubro de 1940, em julgamento de embargos: “O que procuramos demonstrar no parecer junto pelo embargante, e o admitiu no respeitável caso o egrégio Supremo Tribunal, foi a tese de que não cabe recurso extraordinário para o Supremo Tribunal das decisões do Tribunal Marítimo Administrativo. Se a lei que regulamentou esse órgão podia assim dispor, na ocasião em que foi promulgada, porque era lei do Poder Ditatorial, contudo, desde a vigência da Constituição de 1934 tal recurso ficou extinto. E assim é porque a referida Constituição, única fonte de competência para o Supremo Tribunal, não consagrou entre os casos de recurso extraordinário aquele estipulado na lei ordinária até então vigente: do Tribunal Marítimo para o Supremo Tribunal” (CASTRO NUNES, 1942, p. 120).

“O Tribunal Marítimo não é órgão judiciário. É uma jurisdição administrativa de caráter técnico”. Em princípio, suas decisões são, pois ao meu ver, suscetíveis de reexame pelo judiciário, seja na execução delas, seja por ação própria para as anular quando contrárias à lei. Em tais decisões se envolve a apreciação de fatos ou se decide sobre questões puramente técnicas, que devem ser recebidas pelos tribunais ordinários com a presunção de acerto” (Min. Castro Nunes). “Basta examinar os termos da Constituição que dizem respeito ao Poder Judiciário, para se verificar a impossibilidade de se considerar o Tribunal Marítimo Administrativo como um órgão do Poder Judiciário” (Min. Valdemar Falcão). (MEDEIROS SILVA, 1945, p. 951)<sup>192</sup>.

Em dezembro de 1942, o STF assenta a jurisprudência de que leis que estabelecessem qualquer condicionamento à manifestação do Judiciário deveriam ser interpretadas restritivamente:

Sofre entendimento restrito a lei que restringe o acesso ao Poder Judiciário. O pronunciamento do Tribunal Marítimo Administrativo não é essencial para o julgamento da ação de seguros, de curta prescrição e em que as questões técnicas de navegação não representam expressão fundamental” (MEDEIROS SILVA, 1945d, p. 952).

Com referência ao tema, Medeiros Silva (1945, p. 951) cita a edição 89 de 1942 da *Revista Forense*, em que se pode ler a síntese de Castro Nunes em relação ao que estava em jogo quanto aos tribunais administrativos:

Toda a questão, como caba de ver o Tribunal, se resume em saber qual é a posição do Tribunal Marítimo Administrativo no mecanismo do Regime: se é órgão do Poder Judiciário e qual a extensão de seus poderes” (CASTRO NUNES, 1942, p. 120).

Castro Nunes discorre sobre as consequências de se estabelecer o Tribunal Marítimo como órgão do Judiciário. De início, se posiciona contra tal possibilidade, estabelecendo uma argumentação que buscava resolver a questão, posicionando o tribunal como um “órgão técnico-administrativo”. Entendido como órgão da Administração, afirmava “teremos de medir a extensão dos seus poderes, observando uns tantos princípios já integrados na nossa jurisprudência, à luz dos ensinamentos da jurisprudência americana” (CASTRO NUNES, 1942, p.120). Com isso, Castro Nunes relembra a influência norte-americana na formulação desse e de outros tribunais administrativos instalados no país. Como “órgão técnico-

---

<sup>192</sup> A citação trazida por Medeiros traz poucas mudanças em relação ao acórdão do STF transcrito no volume 89 da *Revista Forense*: “O Tribunal Marítimo Administrativo, é órgão quase judiciário. É uma jurisdição administrativa de caráter técnico. Em princípio, suas decisões são suscetíveis de reexame pelo judiciário, seja na execução delas, seja por ação própria para as anular, quando contrárias à lei” (MEDEIROS SILVA, 1942, p. 120).

administrativo”, solucionavam-se, ainda, algumas pendências jurídicas: a questão do recurso extraordinário estava afastada pela jurisprudência do STF, posto que o Tribunal Marítimo não fazia parte do Poder Judiciário, cujas decisões seriam as únicas recorríveis extraordinariamente, “reduzindo-se a letra morta o dec. nº 24.585, de 5 de julho de 1934” (CASTRO NUNES, 1942, p.121). A questão da inconstitucionalidade do Tribunal Marítimo em face da Constituição de 1934, que lhe foi superveniente, também estaria resolvida “dentro do mesmo quadro de ideias”, pois entendido que o Tribunal não seria órgão judiciário, mas técnico administrativo, ele poderia subsistir, “[...] deixando de pé o princípio de que essas decisões não são conclusivas para o Poder Judiciário e, portanto, para a Justiça Federal, à qual, nos termos da Constituição de 1934, competia julgar as questões de direito marítimo e de navegação, nos oceanos, rios etc.” (CASTRO NUNES, 1942, p. 121).

Por meio dessa interpretação, Castro Nunes estabelecia uma solução conciliadora. De um lado, mantinha-se a legalidade dos órgãos técnicos definidos pelo regime; de outro, concedia novamente ao Judiciário a última palavra sobre as questões de direito envolvendo esses tribunais.

Ao trazer em seu texto todas essas referências, Medeiros estabeleceu, às vésperas do final do Estado Novo<sup>193</sup>, a afirmação do jurídico sobre a técnica como reação às propostas do regime de submeter, não só a política, mas, fundamentalmente o Judiciário ao que era decidido por uma burocracia especializada. Nesse sentido, a legislação dos tribunais administrativos buscava amarrar as decisões do Judiciário ao que era decidido tecnicamente. Essa disputa seria constante no futuro da história nacional, e consiste, ao fundo, em uma defesa do campo dos juristas contra outros saberes especializados<sup>194</sup>.

<sup>193</sup> A legislação fonte de seus comentários é de 26 de junho de 1945.

<sup>194</sup> Em outro momento autoritário essa discussão retorna. Em nossas pesquisas, verificamos a mesma reação de Carlos Medeiros à perda de prestígio dos juristas. Eram os anos de 1970 e suas críticas agora não eram mais endereçadas à burocracia técnico-administrativa típica do período varguista. Durante a ditadura militar, o alvo de Medeiros passa a ser contra o prestígio assumido pelos economistas frente aos juristas. O *Jornal do Brasil* já diagnosticava o fenômeno em 1972, em reportagem especial intitulada “Os tecnocratas ou a metamorfose do poder” (Edição 150, ano 1972). Nela, Henrique Simonsen, então Diretor dos Cursos de Pós-Graduação da Fundação Getúlio Vargas (FGV), afirmava que o reconhecimento da tecnocracia no primeiro plano da sociedade constituiria uma “experiência brasileira vitoriosa”, principalmente porque “a classe política não ofereceu alternativa ao país, abalado por sucessivas crises”. E continuava: “a grande maioria dos políticos, por seu turno, continuou dominada por uma falsa cultura bacharelesca verborrágica, que alienava a realidade nacional”. Para ele a Revolução de 1964 foi “uma reação contra a cultura bacharelesca que comprometia o futuro do país num jogo permanente de adiamento das soluções dos grandes problemas”. A partir daí, considerava natural a aliança que se estabeleceu entre a classe militar e os tecnocratas. Em 1974, Medeiros criticava esse domínio tecnocrático baseado na economia, identificando na suplantação da política pela técnica, as causas da centralização política que eliminava a nossa experiência federalista. Em seminário no Instituto de Direito Público e Ciência Política da FGV no dia 06 de junho, publicada pelo *Jornal do Brasil*, Medeiros declarava: “a prática indiscriminada dos decretos-leis, nos últimos anos tem sido uma forma abundante de usurpação de competências estaduais, pela União; a tecnocracia e o planejamento são outros propulsores de novas restrições ao federalismo, instituído com a República” (JORNAL DO BRASIL, 1974, grifos nossos. Na mesma edição do mesmo *Jornal do Brasil*,

## 5.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O posicionamento crítico de Carlos Medeiros em relação às tentativas do regime varguista de limitar a atuação do Judiciário a partir de premissas técnicas revela como se construiu de forma tensa a relação entre autoritarismo e legalidade no país. Diferentemente do Legislativo, o Judiciário não fora absorvido pelo Executivo. Este se utiliza de outras estratégias para estabelecer o enfraquecimento judiciário diante da nova ordem estabelecida pela força das armas. Nesse contexto, foram criados os tribunais administrativos. O governo transferiu para esses órgãos prerrogativas jurisdicionais como forma de atenuar e restringir a atuação do Judiciário em áreas consideradas sensíveis para o governo, especialmente no campo econômico. Foram estabelecidos argumentos de ordem técnica para afastar a possibilidade de atuação e interferência do Poder Judiciário.

O discurso de Medeiros, o qual se apoia em alguns dos mais importantes juristas do país, mostra como o Judiciário, representado por sua corte máxima, não se posicionou contra a natureza do regime em si; apenas exigiu que, mesmo nessas condições, fosse reconhecido um Judiciário com certas prerrogativas que não poderiam ser retiradas, especialmente a de poder dizer o direito, sob risco de desaparecer a sua própria função.

Por certo, o regime autoritário compreendeu que o Judiciário não poderia ser apagado ou mesmo desprezado nos arranjos institucionais a serem estabelecidos. É com o Judiciário que se coloca em prática as determinações do governo sem a necessidade do uso direto da violência, utilizando-se de seu reconhecimento simbólico como a instituição que concretiza uma ordem normativa válida. Por meio desse instrumento, o regime estabelecera a mediação entre suas determinações, resultantes do poder conquistado pela força, e a legalização de seus atos.

No entanto, foi necessário restabelecer o arranjo liberal da separação de poderes para que o Judiciário pudesse exercer esse papel, sendo preciso, ainda, fazer outras concessões em nome da legitimidade, como a de não prescindir da existência, pelo menos formal, de um Legislativo. Este aparece apenas como presença ficta e suas funções passam a ser exercidas a partir de outras fontes que não a parlamentar.

---

Medeiros continuava: “é difícil prever até onde irá o país no rumo da centralização. Fatores de ordem econômica e de natureza técnica (planos de desenvolvimento regional, áreas metropolitanas, a radiodifusão, as comunicações interestaduais e outros fatos de todos conhecidos) se incumbirão de obscurecer, nos próximos anos, a ideia federalista”. Medeiros criticava, então, os tecnocratas e suas decisões nacionais planejadas, como se tivesse reagindo ao domínio dessa nova onda sobre a antiga, ou seja, à diminuição da importância de seu campo, o dos bacharéis. Observava uma perda de poder e prestígio por parte dos juristas e sentia a “metamorfose do poder” dos anos 1970.

Somente a reconstitucionalização iniciada a partir de 1934, pôde-se restringir as mudanças de paradigmas do Direito Constitucional que foram articuladas a partir de uma linguagem ligada ao Direito Administrativo. Nesse sentido, 1937 não é entendido como uma ruptura constitucional; ao contrário, trata-se de uma continuidade de nossa tradição institucional, que, mesmo reconhecendo a primazia do Executivo, garante a existência e a identificação da autonomia dos poderes, algo que o período “discricionário” não concebia. Nesse sentido, mais vale uma constituição autoritária do que um governo sem regras.

Para os juristas, foi importante superar o período arbitrário. Nele, o direito sofreu um processo de administrativização com a criação de órgãos administrativos de produção legal e decisão judicial. A razão para esse fenômeno é que o Direito Administrativo é o responsável por estruturar as decisões e o funcionamento do poder Executivo. Ele chega a se sobrepor ao próprio Direito Constitucional, ao isolar seus órgãos de qualquer interferência do Poder Judiciário. A história dos tribunais administrativos é expressão desse movimento da ligação entre Direito Administrativo e um Executivo hipertrofiado.

A partir da experiência de órgãos administrativos norte-americanos, cujas prerrogativas como órgãos técnicos estavam muito bem definidas –apesar de consistir em uma experiência localizada e muito específica – foi estabelecida uma reconfiguração do modelo constitucional brasileiro. Por meio da prevalência da técnica sobre o jurídico, defende-se a ideia de que o poder de legislar também caberia ao Executivo; quanto a isso, os juristas autoritários não contestaram. O ponto de discussão e diferença tinha lugar quanto ao poder de decidir desses órgãos, no sentido de tomarem o lugar do Judiciário, algo que um jurista como Oliveira Vianna até concebia, mas que a maioria de seus pares não aceitava por ser considerada uma invasão indevida do Executivo no campo jurídico. Este devia ser protegido em suas prerrogativas.

Oliveira Vianna foi um dos principais responsáveis por concretizar essas ideias, tanto a partir de seus textos dos anos 1920 como por sua participação em 1932 na subcomissão responsável pelo anteprojeto da Constituição de 1934. Sua proposta de fundir órgãos complexos as três funções do Estado, gerou reação mesmo dos juristas mais ligados ao regime, como Carlos Medeiros Silva. No entanto, a linguagem de reação ainda se alicerça na proposta liberal de separação dos poderes. Se, de um lado, esses juristas se apoiavam numa perspectiva autoritária de um Estado centralizador e representativo dos interesses da nação, por outro, defendiam que o Judiciário deveria ser preservado como um poder autônomo e com prerrogativas próprias. Esta a ser uma das características de nossa tradição autoritária: a existência de um Judiciário com certa autonomia, inclusive, para contestar por meio de uma

exegese muito cuidadosa, algumas prescrições do regime. No arranjo autoritário, essa autonomia serve fundamentalmente para marcar as diferenças entre um regime arbitrário – marcado pela vontade pessoal líder – e um regime autoritário, estruturado a partir de um sistema legal baseado na autoridade do Chefe do Executivo.





## 6 CARLOS MEDEIROS E A EXEGESE EM TEMPOS AUTORITÁRIOS E DEMOCRÁTICOS

### 6.1 INTRODUÇÃO

Como se interpreta o direito em um regime autoritário? Quais as permanências ou mudanças exegéticas a partir da transição para a democracia? Trata-se de questões importantes para revelar como se dão as justificações ou mesmo as reações do meio jurídico às intervenções da política sobre o direito. Por certo, as interpretações de como se deve aplicar a norma nesse contexto serão bem diferentes quando se leva em consideração a simpatia – declarada ou tácita – ou a oposição – raramente exposta – de determinados juristas ao regime em questão. Contudo, essa diferenciação entre simpatizantes e oponentes não parece ser suficiente para explicar a complexidade do posicionamento de um jurista que, mesmo apoiando às claras um regime autoritário, pode, em determinados momentos tecer críticas, rever posicionamentos e até mesmo confrontar os posicionamentos políticos impostos e de alguma forma bem acolhidos pelo meio jurídico. Esse jurista pode exercer todos esses posicionamentos, sem, contudo, que se coloque em oposição ao regime. Este é o caso de Carlos Medeiros Silva. Em sua longa trajetória de participação ativa nos governos autoritários que atravessaram a República, pode-se encontrar uma variedade de posicionamentos, como o de crítica à natureza “ditatorial” e “discricionária” do regime de Vargas; o de apoio na fundamentação jurídica de várias medidas do mesmo regime e seu compromisso com os valores autoritários mesmo após a redemocratização. Trata-se, portanto, de uma trajetória rica de contribuições aos regimes antidemocráticos nacionais.

Este capítulo visa apresentar como se deu essa contribuição por meio dos posicionamentos de Carlos Medeiros sobre como deveria ser interpretada a lei, seja no período ditatorial das décadas de 1930 e 1940, avançando até a década de 1950. Os textos que compreendem o período do início da década de 1960 até sua participação direta na ditadura militar não foram analisados por dois motivos. Primeiro, porque, entre 1961 até sua nomeação para o STF em 16 de novembro de 1965, Medeiros não mais exercia funções dentro do Estado, atuando nesse período como advogado. A partir de 1964, quando é acionado informalmente para redigir o AI-1, até 1969, sua participação no regime não se faz por meio de pareceres de um jurista-burocrata engajado em defender a legislação e posicionamentos do governo de plantão. Medeiros exerce cargos de natureza política, atuando pessoalmente na legitimação do governo militar. Se durante o regime varguista atuava sob a sombra de

Francisco Campos e durante a década de 1950 ascende ao primeiro escalão dos cargos jurídicos nacionais, é a partir de 1964 sua atuação mais direta sobre o direito, período que chega a formular a primeira Constituição do regime militar em 1967. Por essas razões, esse interregno não foi considerado em razão de sua natureza e importância específica e por nele não mais se identificar discussões de caráter exegético nos textos de Medeiros.

O presente capítulo busca, ainda, verificar como a hermenêutica utilizada por Carlos Medeiros pode ser reveladora de uma relação estratégica com o direito. Seria essa relação própria a todo jurista? Nesse sentido, haveria diferenças entre a exegese produzida em períodos autoritários e democráticos? As fontes para essa pesquisa foram retiradas da *Revista de Direito Administrativo (RDA)* e *Revista Forense*. A partir de textos publicados nessas revistas, buscou-se analisar o uso da exegese pelo jurista. Como, de forma geral, seus textos tratavam de questões da vida prática, sua reflexão resultava numa resposta jurídica que nos interessa para observar o caminho interpretativo que traçava, os temas que ganharam mais destaque, o diálogo com outros autores, enfim, como articulava seu contexto discursivo para fundamentar as questões jurídicas que lhes foram dirigidas. Todas essas questões são abarcadas como meio para se compreender a relação entre direito e política e sobre como a exegese jurídica pode ser um reflexo dos regimes políticos.

## 6.2 O PERÍODO VARGUISTA: EXEGESE POLÍTICA E NÃO POSITIVISTA

Entre os anos de 1930 e 1945, a afirmação da política, no sentido adotado na época – como expressão das demandas do Governo, – atinge seu ápice. A partir do golpe de 1930, o país atravessa um período de intensa produção legislativa para compatibilizar as normas legais com as demandas do novo regime<sup>195</sup>. Nesse período, sobretudo durante a gestão de Francisco Campos no Ministério da Justiça (1937-1942), temos duas constituições (1934 e 1937), os novos Código de Processo Civil (1939), Código Penal (1940), Código de Processo Penal (1941), Lei de Falências (1940) e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (1943) –

---

<sup>195</sup> Para viabilizar a renovação da legislação foi criada, sob a responsabilidade do Ministro da Justiça Oswaldo Aranha, a “Comissão Legislativa” instituída pelo Decreto nº 19.459, de 6 de dezembro de 1930. Sua função era organizar a elaboração de anteprojetos de lei para a reforma do direito brasileiro. Conhecida como “Comissão Legislativa Revolucionária”, era formada por cinquenta e seis juristas encarregados para esta missão por meio do Decreto 9.684, de 10 de novembro de 1931. Eles foram distribuídos em 19 subcomissões especializadas compostas de três membros – exceção a de seguros, com apenas dois – e trabalharam até a Constituinte de 1933. O resultado desse trabalho de reforma geral das leis do país se concretizou poucos anos depois durante a gestão de Francisco Campos no Ministério da Justiça. Para um aprofundamento sobre as discussões acerca das reformas legislativas do período, como também para a visualização de dados sobre as subcomissões e de seus respectivos membros conferir a dissertação de Mariana de Moraes Silveira (2013).

para destacar a legislação mais reconhecida –, além de inúmeros decretos-leis, regulamentos, portarias e instruções normativas que estabeleceram uma ampla renovação do direito da época, especialmente do direito administrativo<sup>196</sup>, produzida por comissões técnicas e sem a participação do Parlamento.

Ao compararmos as experiências autoritárias do período e pinçarmos a experiência do nazismo como referência, verifica-se que a intensa renovação do direito durante o período varguista evitou aos nossos juristas o esforço hermenêutico de adaptação da legislação vigente à realidade política da época. O trabalho de adequação, nesse sentido, foi menos difícil que o de juristas alemães. De acordo com Airton Seelaender (2009), em comentário sobre a obra de Bernard Ruthers<sup>197</sup>, os juristas alemães tinham que lidar com a “enorme massa de direito gerada antes de 1933 pela complexa sociedade alemã”, a qual, não podia simplesmente “ser substituída automaticamente por normas ‘nazistas’, fosse lá o que isso quisesse exatamente dizer” (SEELAENDER, 2009, p. 427). Cientes dessa situação, os juristas tiveram que recorrer a estratégias hermenêuticas para tentar adequar um “*ovo de cuco no sistema jurídico liberal*” (SEELAENDER, 2009, p. 428, itálicos do autor). Por meio da rediscussão de métodos de exegese, buscavam “facilitar a transposição da moldura das normas preexistentes, não só através de invocações principiológicas genéricas, mas também por meio de um mergulho no institucionalismo (SEELAENDER, 2009, p. 428).

No caso brasileiro, com o Decreto nº 19.398, de 11 de Novembro de 1930, (art.4º)<sup>198</sup>, o golpe de 1930 buscou estabelecer o “marco inicial da atividade legislativa”<sup>199</sup>, um novo início legislativo do país que via no presente a possibilidade de construir um futuro legislativo que superasse a produção legal anterior, fundamentada, como afirmava Vicente Ráo em 1931

<sup>196</sup> Entre 1937 e 1946, a edição de decretos-leis atingiu média anual de 988. Como medida de comparação, durante o governo militar, a média anual foi de 268 entre 1966 e 1969, e de 74 entre 1970 e 1988 (GOMES, 2011, p. 113).

<sup>197</sup> Trata-se da obra *Entartetes Recht* (1994, 2ª edição).

<sup>198</sup> Art. 4º Continuam em vigor as Constituições Federal e Estaduais, as demais leis e decretos federais, assim como as posturas e deliberações e outros atos municipais, todos; porem, inclusive os próprias constituições, sujeitas às modificações e restrições estabelecidas por esta lei ou por decreto dos atos ulteriores do Governo Provisório ou de seus delegados, na esfera de atribuições de cada um.

Art. 5º Ficam suspensas as garantias constitucionais e excluída a apreciação judicial dos atos do atos do Governo Provisório ou dos interventores federais, praticados na conformidade da presente lei ou de suas modificações ulteriores.

<sup>199</sup> Essa expressão bem como esse entendimento foi retirado do artigo de Luiz Antônio de Carvalho (1941) . Considerado o “cronista de legislação” da revista *Cultura Política* (SILVEIRA, 2013, p. 260), Carvalho era professor da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil e autor de uma monografia em que desenvolvia o conteúdo do artigo publicado na revista *Cultura e Política*. Trata-se do livro *A atividade jurídico-legislativa no Brasil (1930-1940)*. Na revista ele publica uma série de artigos – edições de números 1 a 18 – sob o título “Transformações no campo do direito”. Além de contribuições nas edições de número 22, 25 e 34. Em todos os escritos debate a produção jurídica do Estado Novo, denominado por ele de “Estado Nacional” (SILVEIRA, 2013, p. 242n).

(*apud* SILVEIRA, 2013, p. 235), “[...] anacronicamente, no velho e estafado conceito de individualismo, ou seja, no indiferentismo do Estado, reduzido, este, à estreita função de manter a ordem jurídica”. Esse projeto de negação do passado, aliado à oportunidade que se abria no presente de construir normas que influenciassem de forma duradoura o futuro, pode ser encontrado no discurso de Francisco Campos na sessão solene de promulgação do Código Penal. Campos destaca o papel dos juristas como responsáveis para estabilizar e oferecer continuidade aos “valores que garantem a identidade entre o futuro e o presente” e que encontrariam na codificação das leis um “profundo impulso da natureza humana” no sentido de estabelecer a permanência das ações humanas e produzir algo para “durar além das fronteiras que lhe são traçadas pela natureza e pela história” (CAMPOS, 1941, p. 208).

O projeto varguista buscava estabelecer uma ruptura com as instituições anteriores e fundar um “recomeço da história nacional” a partir da retórica do “novo”. Essencial para esse projeto era a remodelação da ordem jurídica e o estabelecimento de uma legislação adequada à “realidade nacional” (SILVEIRA, 2013, p. 250-255). O conhecimento dessa realidade – fundamento do projeto intelectual de Oliveira Vianna como o de outros autores do período – visava estabelecer uma pretensa objetividade do direito, para tratá-lo como uma “ciência do social”, o que poderia ser atingido a partir do contato com as nascentes ciências sociais (SILVEIRA, 2013, p. 151).

A existência de leis novas produzidas para harmonizar os interesses do novo governo, por certo, facilitou o trabalho dos juristas, especialmente àqueles que, por afinidade ao regime e por obrigação de seu ofício, tinham que concretizar a nova legislação, como era o caso de Carlos Medeiros Silva. A partir de 1938, Medeiros passa a ter ampla participação nesse processo, ao participar de algumas das comissões responsáveis pela renovação legislativa do país<sup>200</sup>.

Essa pressão da política sobre o direito será um tema recorrente nas discussões exegéticas de Carlos Medeiros durante o período varguista. Em seus textos publicados nas revistas jurídicas aqui trabalhadas, pode-se observar, de forma mais detalhada, as permeabilidades do ordenamento jurídico ao que está de “fora”; sobre o que pode e o que não pode ser utilizado para fundamentar uma decisão legal, definindo-se, assim, quais os limites para a interpretação da lei.

---

<sup>200</sup> É desse período sua participação como membro das seguintes comissões: Comissão da Lei de Executivos fiscais (1938), Comissão do Fundo de Indenização, Comissão de Defesa Territorial Anti-Aérea (1939-1942), Comissão de elaboração do Código Rural (1941-1942) e Comissão da Lei de Desapropriações (1941). Cf. Medeiros Silva (1966, p. 430).

É nesse sentido que devemos compreender a afirmação de Carlos Medeiros acerca da existência, nesse período, de uma articulação entre lei e política, articulação defendida pelo autor mediante argumentos retirados da hermenêutica. Esse posicionamento pode ser observado numa série de pareceres que redigiu em sua atuação como assessor do Ministro da Justiça Francisco Campos a partir de novembro de 1937. Nesses pareceres, Medeiros analisou quais os cargos ou empregos se enquadrariam na vedação legal de acumulação remunerada de funções públicas determinada pelo artigo 159 da Carta de 37<sup>201</sup> e pelo Decreto-Lei n° 24, de 29 de novembro do mesmo ano<sup>202</sup>. Essa legislação seria motivo de grande controvérsia jurídica desde a sua implementação e revista pelo próprio Medeiros a partir da Constituição de 1946.

Trata-se de pareceres sintéticos, em que apenas são analisados se a entidade administrativa a qual pertence o requerente está abrangida entre aquelas proibidas de acumular cargos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios. Não há grande esforço na fundamentação dos textos, seja na recorrência a julgados ou doutrina nacional e estrangeira sobre o tema. Como se tratava de legislação nova, ainda não havia manifestações dos tribunais e o debate sobre o tema era escasso. As poucas referências bibliográficas se concentravam em Francisco Campos<sup>203</sup>, num claro recurso à autoridade de quem era o responsável por produzir e gerenciar a produção legal do regime. Há também citação de um discurso de Getúlio Vargas<sup>204</sup> e uma única a um autor estrangeiro, Gustav Radbruch, em que este afirma que o intérprete não deve se limitar a “pensar de novo aquilo que já foi pensado por outro, mas pelo contrário, pensar até o fim aquilo que já começou a ser pensado por outro” (MEDEIROS SILVA, 1938b, p. 277). Dado que há uma recorrente referência a Francisco Campos, esse “outro” que já pensou anteriormente, pode ser encaixado na figura do então Ministro da Justiça.

Na quase totalidade dos casos analisados por Medeiros em 1937 a possibilidade de acumulação é negada. Nessa linha de atuação, Medeiros Silva assinala como deveria ser a

---

<sup>201</sup> Art 159 - É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios

<sup>202</sup> De acordo com o artigo 1° do Decreto-lei: “É vedada a acumulação de funções ou cargos públicos remunerados da União, dos Estados ou Municípios, bem como de uma e outra dessas entidades, qualquer que seja a forma da remuneração”.

A proibição do artigo 159 da Constituição estende-se aos empregados de caixas econômicas, do Banco do Brasil, Lloyd Brasileiro, Instituto Nacional de Previdência e institutos e caixas de aposentadorias e pensões.

<sup>203</sup> Cita as obras *O Estado Nacional e suas diretrizes*, de 1937 e *Os problemas do Brasil e as grandes soluções do novo regime*, de 1938 (MEDEIROS SILVA, 1938b, p. 277).

<sup>204</sup> Apenas cita “Discurso”, de 1 de janeiro de 1938. Nele, Vargas defende que a proibição das acumulações remuneradas “representa um bem para a coletividade e demonstra, de forma insofismável, o propósito moralizador de extinguir todas as situações de privilégio” (VARGAS, 1938, *apud* MEDEIROS SILVA, 1938b, p. 277).

exegese adotada para representar, nas decisões administrativas, o espírito da Constituição de 1937:

Desta forma, as situações privilegiadas e excepcionais, não podem mais se acobertar nas lacunas da letra da lei. O conteúdo desta há de ser evidenciado pelo intérprete, atendendo principalmente à sua inspiração, à *sua finalidade política*, à *sua repercussão no meio social* (MEDEIROS SILVA, 1938a, p. 390, grifos nossos).

Ao estabelecer a “finalidade política” e o “meio social” como pressupostos interpretativos, Medeiros critica o intérprete que busca no positivismo legal uma fórmula para driblar as diretrizes “democráticas” do novo regime:

O intérprete que procura se ater à letra da lei, afim de resguardar situações privilegiadas; que tenta por este método interpretativo subtrair da regra geral, para o domínio do privilégio e da exceção, situações que encobrem interesses meramente privados, *em face de uma lei cuja finalidade é política e de alta inspiração democrática*, não está, evidentemente dado à esta lei a sua verdadeira interpretação, não está evidenciando, como convém, a sua alta finalidade, o seu conteúdo e a sua extensão (MEDEIROS SILVA, 1938a, p. 390, grifos nossos).

A defesa da política como expressão dos interesses do Executivo lhe levaria para a crítica ao liberalismo constitucional em razão das limitações que este impunha à atuação do Estado. Para Medeiros, o Estado deveria ter autonomia para interferir em quaisquer tipos de direitos – mesmo os de caráter individual – aos quais tradicionalmente se estabelecem maiores restrições às intromissões estatais. Para reforçar seus argumentos, faz referência indireta às lições de seu chefe Francisco Campos:

Aliás, a regra de interpretação, segundo a qual os dispositivos que envolvem restrição aos direitos individuais, na esfera do direito privado, devem ser entendidos restritivamente; que a enumeração dessas restrições é sempre taxativa e não exemplificativa, tem a sua origem e o seu fundamento na ideologia liberal, que considerava ‘o poder ou governo como o inimigo, cuja ação se tornava necessário limitar estritamente’ (Francisco Campos, ‘O Estado Nacional e suas diretrizes’, 1937).

Mas estruturado sob novos moldes o direito público brasileiro, com a promulgação da Carta de 10 de Novembro, aquela velha regra não pode encontrar mais acolhida entre os juristas pátrios (MEDEIROS SILVA, 1938a, p.390)

O parecer foi escrito por Medeiros, mas ao final há o “De acordo” de Francisco Campos. Medeiros e Campos estabeleciam, assim, um novo parâmetro de interpretação de todo o direito, que, sob a égide do Estado Novo e da superação dos princípios liberais, se apresenta como um direito para o Estado. Por certo, este processo de publicização do direito não era um fenômeno que estava restrito ao país; contudo, aqui se instituíam uma ampla

prevalência do Direito Público – com destaque para o Direito Administrativo – a partir de um discurso de suplantação da ideologia privatística que não se restringia aos temas tradicionais da proteção da propriedade e dos contratos, mas tendo como consequência a sobreposição do Estado sobre os direitos e garantias individuais. O Estado Novo exigia de seus cidadãos a renúncia a essa perspectiva liberal e o direito, interpretado a partir dessa premissa, deveria exprimir essa diretriz<sup>205</sup>.

### 6.3 1945 EM DIANTE: UM RETORNO AO POSITIVISMO

Quase uma década depois, o jurista terá que rever suas próprias decisões. Com a Constituição de 1946, retorna a possibilidade de acumulação remunerada e, com base no art. 24 das Disposições Transitórias, aqueles que perderam seus cargos em 1937 deveriam ser reparados<sup>206</sup>.

Nesse período, Medeiros exercia a função de Consultor Jurídico do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e teve que analisar, para adaptar à nova legislação, as proibições de acumulação que ele mesmo havia determinado em seus pareceres a partir de 1937 e, assim, estabelecer as devidas reparações àqueles que perderam seus cargos com a legislação restritiva do Estado Novo. Dessa vez, Medeiros estabelece uma interpretação mais benéfica para os “desacumulados”. De acordo com art. 185 da Constituição de 1946: “É vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto, a prevista no art. 96, nº I, e a de dois cargos

---

<sup>205</sup> Em olhar retrospectivo sobre o processo de transformação da perspectiva liberal do direito para outra de caráter publicista, Medeiros exaltava em parecer de publicado em 1945, na primeira edição da *Revista de Direito Administrativo* (MEDEIROS SILVA, 1945a, p. 90) as limitações que as novas interpretações sobre o interesse público impunham ao direito de propriedade. Medeiros tece comentários sobre a nova lei de desapropriações (Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941) – uma dentre as várias leis que ao longo de sua vida profissional irá auxiliar na concepção. Afirmava que “[...] ao tempo em que o liberalismo se requintava entre nós, na defesa do indivíduo e da propriedade” se estabeleceu um “conflito com o interesse coletivo” (MEDEIROS SILVA, 1945a, p.90). Já na década de 1950, em parecer favorável pela redução do tempo de prescrição em ações pessoais contra a Fazenda Pública afirmava: Já é tempo, ao entrarmos na segunda metade do século XX, de abandonar a concepção individualista que via no Estado o adversário do cidadão e cuja ação era necessário cercear (MEDEIROS SILVA, 1952g, p. 411)

<sup>206</sup> Art. 24. Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério, técnicas ou científicas e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e Decreto-Lei nº 24 de 1º de dezembro do mesmo ano, perderam cargo efetivo, são nele considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato. Parágrafo único - Ficam restabelecidas as vantagens da aposentadoria aos que as perderam por força do mencionado decreto, sem direito igualmente à percepção de vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato.

(Há um erro material contido na norma do art. 24, pois o Decreto-Lei nº 24 não é de 1º de dezembro, mas de 29 de novembro de 1937).

de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário”.

Ao fazer a interpretação desse artigo, juntamente com o artigo 24 das Disposições Transitórias, o agora consultor do DASP destaca que a reparação da perda dos cargos acumuláveis até 1937 não deveria levar em conta as restrições do art. 185 da Constituição de 1946: “Assim, data vênha as doudas opiniões em contrário, penso que a disponibilidade em que são considerados os desacomulados de 1937 se deve entender como sendo no cargo efetivo que perderam, sem atenção ao que dispõe o art. 185” (MEDEIROS SILVA, 1947b, p. 346).

Em sua análise, desconsidera a remissão que o artigo 24 das Disposições Transitórias estabelecia às funções de magistério – técnicas ou científicas – para propor que a reparação quanto à disponibilidade alcançasse qualquer cargo público efetivo perdido em 1937. Nesse sentido, Medeiros estabelece uma separação. Em relação à *disponibilidade*, deveria ser concedida a todos os cargos perdidos, mesmo os que não inseridos na categoria de magistério, técnico ou científico; mas, quanto ao *reaproveitamento* dos “desacomulados”, dever-se-ia seguir as restrições contidas no art. 185: “[...] penso que a disponibilidade determinada no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não está condicionada à verificação dos pressupostos estabelecidos no art. 185 da Constituição. Somente o reaproveitamento é que fica adstrito aos preceitos ali contidos” (MEDEIROS SILVA, 1947, p. 346).

Essa proposta de Medeiros não foi adotada pelo governo. Em Circular publicada no Diário Oficial em 30.06.1947, a Secretária da Presidência da República estabelece que a disponibilidade remunerada aproveitaria somente aos funcionários que ao tempo da Constituição de 1937 e pelo Decreto-lei nº 24, de 29.11.1937 exerciam, em caráter efetivo, as funções de magistério, técnicas e científicas, conforme facultava o §1º do art. 172 da Constituição de 1934.

Independentemente de seu não acolhimento, o parecer também é importante para mostrar a mudança da perspectiva exegetica do jurista. O assunto é sobre as acumulações remuneradas, mas Medeiros se refere novamente sobre ao tema da interpretação das leis. Em análise de algumas interpretações do referido artigo 24, critica as que buscaram inspiração em “precedentes constitucionais” e nos “trabalhos de elaboração legislativa para autorizar a interpretação restritiva do alcance do art. 24” (MEDEIROS SILVA, 1947b, p. 345). A interpretação deveria ser buscada na lei *per se*, sem influências externas, apenas nela própria:



A orientação hoje vitoriosa é a contida no ensinamento de Ferrara:

“A lei deve interpretar-se por si mesma, como incorporando um pensamento e uma vontade própria”

“... o intérprete deve buscar não aquilo que o legislador quis, mas aquilo que na lei aparece objetivamente querido; *a mens legis* e não *legislatoris*”<sup>207</sup> (MEDEIROS SILVA, 1947b, p. 345).

A partir de 1945 e especialmente após a reconstitucionalização de 1946, a interpretação jurídica muda. A exegese já não recorre precipuamente à política. Ela agora se faz com referência ao ordenamento jurídico, ao se utilizar de fundamentações próprias ao direito e ancoradas numa pressuposta *mens legis*.

É uma fase de afirmação da lei e também do legislador do período autoritário. Concretizada grande parte do arcabouço jurídico do regime, não mais cabia ao exegeta recorrer a fontes outras que não ao próprio texto legal. Francisco Campos, o principal artífice dessa reformulação jurídica, é novamente citado por Medeiros para esclarecer essa nova orientação:

Vale aqui reproduzir, a respeito da livre interpretação, ou melhor, do arbítrio judicial, advogado pelo acórdão, o que, em defesa do Poder Judiciário, disse FRANCISCO CAMPOS:

“Se a lei deve dobrar-se às realidades, necessidades ou conveniências da hora presente, os processos de interpretação deixam de ser meios e instrumentos de verificação da lei, para serem instrumentos de sua morte. Onde mais a autoridade da lei, se ela deve ceder à autoridade dos fatos? Onde o seu império, se ela deve curvar a cabeça ao império das utilidades ou conveniências mais ou menos transitórias?” (MEDEIROS SILVA, 1945a, p. 98).

De acordo com Medeiros, se deveria acentuar que seria da *lei* que adviria a autoridade do juiz para julgar:

Se o juiz fulmina a lei porque a considera injusta, se resolve transpor as suas lindes impulsionado por motivos de ordem subjetiva, a consequência é o arbítrio e a insegurança.

O que dá força e qualidade à decisão é a sua conformidade com a lei que o juiz é chamado a aplicar (MEDEIROS SILVA, 1945a, p. 99).

Para ele, a competência constitucional para dizer a “última palavra” não seria do juiz, mas do legislador, a quem foi deferida, expressamente, a tarefa de definir o conteúdo de determinado instituto legal ou então, do Tribunal Pleno, mediante declaração de inconstitucionalidade da lei (MEDEIROS SILVA, 1945a, p. 100). Nesse sentido, questionava:

<sup>207</sup> Texto retirado da obra *Interpretação e Aplicação das Leis* (FERRARA, 1942).

Mas será lícito ao juiz suprimir da lei uma partícula sequer de seu contexto, negar eficácia a um preceito inequivocamente expresso, a não ser pelo processo de declaração de inconstitucionalidade, previsto no art. 96 da Constituição? Parece-nos incontestável que não (MEDEIROS SILVA, 1945a, p. 102).

Para reiterar seu posicionamento, utiliza-se dos argumentos de Temístocles Cavalcanti – um dos juristas que, juntamente com Francisco Campos, será recorrentemente citado por Medeiros<sup>208</sup>:

Como o demonstrou TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCÂNTI, depois de frisar que, “não obstante a clareza do texto legal e a finalidade do legislador, expressa de maneira iniludível, algumas decisões se têm substituído ao texto legal, de forma incompreensível”, o que se preconiza “é a consagração do arbítrio contra a lei”<sup>209</sup>. (MEDEIROS SILVA, 1945a, p. 104).

Nessa fase, Medeiros defendia que na aplicação da lei deveria prevalecer o elemento positivo ao interpretativo. Em texto sobre direito de família, mas que poderia ser estendido a outros ramos do direito, afirmava:

Neste particular, parece vencedora a corrente que, em caso de conflito, dá prevalência ao direito codificado, procurando acolher as inovações, sem quebra das linhas mestras que o compõem. Esta conclusão do intérprete não importa, entretanto, em comprometê-lo com a doutrina do Código. É que ao legislador, e não a ele [intérprete], cabe dar ao direito de família conteúdo mais consentâneo com as aspirações e as tendências da vida social (MEDEIROS, 1945c, p. 243-244).

Em parecer assinado em 1946 e publicado no ano seguinte, Carlos Medeiros dá continuidade a essa perspectiva exegética. O fim do período ditatorial e a realidade de uma nova Constituição parecia exigir uma nova compreensão do modo como deveria ser interpretada a legislação. A política não mais aparecia como critério da interpretação da norma. De forma peremptória afirmava que “a fonte imediata do direito é lei” (MEDEIROS SILVA, 1947a, p.345), não sendo lícito ao intérprete invocar princípios, por mais autorizados que sejam, com objetivo de negar eficácia à lei (MEDEIROS SILVA, 1947a, p. 347). Utilizando-se de uma vasta gama de autorizadas fontes intelectuais<sup>210</sup> para reforçar seu argumento, Medeiros defendia que o recurso a essas mesmas fontes doutrinárias não teria qualquer prevalência sobre a lei escrita. Dentre as várias citações que apresenta, uma atribuída

<sup>208</sup> Em nossa pesquisa nos textos de Carlos Medeiros Silva escritos entre 1936 e 1956 encontramos 53 referências a Francisco Campos e 58 a Temístocles Cavalcanti.

<sup>209</sup> Trecho retirado da obra *Tratado de Direito Administrativo*, vol. VI, p. 226, ed. de 1944.

<sup>210</sup> São citados Clóvis Beviláqua, Eduardo Espínola, José Tavares, N. Coviello, Ferrara, A. Ravà, Del Vecchio, H. Capitant, F. Geny, J.M. Peritch, J.Bonnetcase.

a Del Vecchio se destaca pela sua forte carga positivista: “*Une norme juridique peut être injuste, contraire aux aspirations suprêmes de la conscience, à l’idéal de la justice, ou pour employer l’expression classique, au ‘droit naturel’, sansqu’elle cesse pourautant d’être juridique et positive*” (DEL VECCHIO, 1936 *apud* MEDEIROS SILVA, 1947a, p. 346). Fazendo referência a François Geny, Medeiros afirma que a lei escrita é “*le verbe parfait du Droit*” (MEDEIROS SILVA, 1947b, p. 347). Em suma, nessa nova fase, Medeiros estabelece que “nenhum *princípio*, ainda que apoiado em razões sólidas e insofismáveis se pode superpor à lei”[...] (MEDEIROS SILVA, 1947b, p. 347, grifos do autor).

Como interpretar essa transição exegética que inicialmente levava em consideração causas externas à produção da lei para a afirmação do positivismo legal? Seria ela apenas o resultado do caráter “adaptável” do jurista? (CASTRO; SEELAENDER, 2010). Parece-nos que não se trata de uma ruptura ou de simples adaptabilidade, mas de um processo de continuidade que pode ser entendido a partir de dois aspectos. O primeiro é a absorção intelectual de Medeiros das propostas exegéticas ocorridas na Europa na virada do século XIX e XX – especialmente na Itália e França –, as quais defendiam que, na interpretação das leis, dever-se-ia levar em conta a realidade social de cada sociedade. O processo de mudanças legislativas vivenciadas no país durante as décadas de 1930 e 1940 refletiu essa concepção. Tratava-se de um período em que se advogava a absorção das questões externas nos campos social, histórico e político como elementos a serem levados em conta na produção legislativa. (SILVEIRA, 2013, p. 137-165). Esses elementos, trabalhados de forma “técnica” – sem qualquer participação representativa popular – e justificados por meio do discurso cientificista, foram responsáveis por adequar a legislação ao Estado autoritário. Passado esse momento, tem-se o segundo aspecto explicativo da aparente mudança exegética de Medeiros: a afirmação positivista da lei pós-1945 funcionava como uma proteção àquela legislação já produzida. Trata-se fundamentalmente de um posicionamento que buscava consolidar ou mesmo proteger a legislação já feita, evitando, assim, maiores discussões, buscando cristalizar a produção legal autoritária do Estado Novo para a nova ordem democrática.

Em estudo sobre o direito jurisprudencial ao final do século XIX e início do XX, Massimo Meccarelli (2011), destaca que a questão da “interpretação evolutiva da lei”, estabelecida a partir de uma recuperação do direito jurisprudencial, passa a ser uma questão central não apenas na Itália do fim dos oitocentos, mas também no restante da Europa. Entre os autores italianos estudados por Meccarelli, alguns foram bastante citados por Medeiros em pareceres em que articulava argumentos hermenêuticos em suas justificações jurídicas nos

anos 1940 e 1950, com destaque para Nicola Coviello<sup>211</sup> e Francesco Ferrara<sup>212</sup>. Meccarelli destaca ainda as obras dos italianos de V. Simoncelli, B. Brugi, L. Mortara, L. Coviello, F. Degni e V. Polacco (MECCARELLI, 2011, p. 724n). Entre demais europeus, assinala ainda os trabalhos de autores como Rudolf Jhering, Josef Kohler, Raymond Saleilles e Eugen Huber (MECCARELLI, 2011, p. 723).

A interpretação da lei, nessa perspectiva, não deveria se restringir à reconstrução da vontade original do legislador, já que também deveria ser estabelecida a partir do estudo da vida social como forma de oferecer uma aplicabilidade da lei mais condizente com a realidade social. A lei passa a ser entendida como um produto histórico em constante evolução, portadora de objetivos a serem perseguidos, em contraposição a uma perspectiva que a concebia como algo estático e portadora de um conteúdo padrão (MECCARELLI, 2011, p. 724). Trata-se de um ponto de vista inovador e que propunha a superação do horizonte de interpretação da lei, estabelecendo a ideia de um “direito além da lei”, que fosse expressão direta da sociedade. Contudo, como destaca Meccarelli, o novo direito em formação, embora busque elementos interpretativos “externos”, não estabelece uma perspectiva fora do ordenamento jurídico.

Essa relação entre lei e interpretação é tratada como algo “orgânico”, uma “produção orgânica secular”, na qual a interpretação não poderia ter como ponto de partida senão o direito positivo vigente (MECCARELLI, 2011, p. 725). O princípio da legalidade atravessa o da jurisprudência, estabelecendo-se como um corretivo sistemático com vistas a evitar o risco de uma expropriação do Poder Legislativo (MECCARELLI, 2011, p. 727). Por essa razão, Meccarelli destaca que para esses autores, o “caráter legicêntrico do ordenamento é irrenunciável” (MECCARELLI, 2011, p. 729). Tratava-se, essencialmente, de um problema relacionado às fontes do direito do que propriamente de método. Buscava-se construir uma interação diversa entre lei, ciência jurídica e julgamento para superar uma perspectiva formalística de compreensão do direito. Por conseguinte, reconhecia-se um espaço criativo para a jurisprudência, apoiada num pluralismo de fontes, mas sem deixar de sustentar o primado da lei. Era uma posição teórica fundamentada sob uma concepção monística do fenômeno jurídico, pela qual o potencial inovador de uma teoria hermenêutica que visava expressar a realidade social apoiava-se, fundamentalmente, numa perspectiva legalista (MECCARELLI, 2011, p. 730-731).

---

<sup>211</sup> Foram encontradas cinco referências a Nicola Coviello. Em todas, cita a obra *Manuale d idiritto Civile Italiano*, 4ª ed., 1929.

<sup>212</sup> De F. Ferrara encontramos 11 referências. Em todas, a obra citada é *Intepretação e Aplicação das Leis*.

Nesse sentido, essa abertura ao pluralismo de fontes para munir o direito jurisprudencial fez emergir um “campo de tensão” no processo de manifestação do direito, mas que foi pensado como uma tensão própria ao sistema, no sentido de um “momento fisiológico” como reação de um corpo em desenvolvimento (MECCARELLI, 2011, p.732). Os limites impostos à interpretação da lei passaram a ser estabelecidos com base na referência a uma noção genérica de *ciência* jurídica própria do final do século XIX e do início do século XX (MECCARELLI, 2011, p. 734).

Na França o principal responsável por essa perspectiva foi François Géný (MECCARELLI, 2011, p. 731). Esse autor será bastante citado por Medeiros em seus comentários e pareceres escritos entre 1944 e 1953<sup>213</sup>. Medeiros lhe faz referência tanto de forma direta, por meio de sua obra *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, de 1932 (segunda edição) como indiretamente, via trabalho de Henri Capitant, *Les travaux préparatoires et l'interprétation des lois* inserido no *Recueil d'études sur les sources du Droit em l'honneur de François Géný*, de 1934 (MEDEIROS SILVA, 1945b, p. 249).

Além dos italianos e de F. Géný, outros autores franceses, como o já citado H. Capitant, serão utilizados por Medeiros, além de Marcel F. Planiol e Georges Ripert. Entre os brasileiros, tanto de uma forma geral quanto para resolver questões mais corriqueiras da exegese – como a conceituação de algum instituto como o da analogia, por exemplo – Medeiros recorre aos “clássicos” nacionais, especialmente a Clóvis Beviláqua e sua interpretação da Lei de Introdução ao Código Civil (MEDEIROS SILVA, 1953f, p. 316). Também um “velho clássico” costuma ser lembrado em seus textos, Paula Batista e sua obra *Teoria e Prática e Hermenêutica Jurídica* – autor criticado por Oliveira Vianna por ser a expressão de nosso atraso em questões hermenêuticas<sup>214</sup>. No entanto, o autor brasileiro mais citado por Carlos Medeiros para resolver problemas exegéticos era Carlos Maximiliano, a

---

<sup>213</sup> Encontramos seis referências a François Geny. F. Geny também foi citado de forma reverencial por Oliveira Vianna em suas discussões sobre exegese. No texto “As garantias da Magistratura nos Regimes Autoritários (*O artigo 177 da Constituição Federal de 1937*) (VIANNA, 1991), o autor faz referência às obras editadas como resultado do Congresso Internacional de Direito Comparado de 1932 e os trabalhos do Instituto Internacional de Filosofia do Direito e Sociologia Jurídica, em sessão de 1934, em homenagem à obra de François Geny (VIANNA, 1991, p. 437n). De acordo com Vianna, não apenas Geny, mas outros juristas europeus como Ehrlich, da escola do direito livre na Alemanha, denunciariam a “insuficiência da técnica interpretativa dos velhos juristas”, e especialmente revelaram a existência de um “direito extra-estatal”.

<sup>214</sup> Para Oliveira Vianna, “o velho Paula Batista” representava a antiquada exegese realizada durante os anos 1930 em contraposição à modernidade, expressa pela chamada escola de jurisprudência sociológica norte-americana representada por autores como Oliver Wendel Holmes, Benjamin Natham Cardozo, Pound, Llewellyn, Harlan Fiske Stone, Louis Brandeis e Frankfurten. (VIANNA, 1991, p. 150-1). Diferente de Vianna, Carlos Medeiros Silva não fazia uma valorização entre “antigos” e “novos” em relação às suas fontes sobre hermenêutica. Utilizava-se de todo o repertório conhecido de autores nacionais, mesmo os considerados desatualizados como Paula Batista, para reforçar seus argumentos. Vianna, por sua vez, tinha como ponto de partida “o novo”, como meio para diferenciá-lo do bacharelismo dos demais juristas nacionais.

partir de seu livro *Hermenêutica e Aplicação do Direito*<sup>215</sup>. De certa forma, Maximiliano fechava o “círculo hermenêutico” de Medeiros, já que a principal influência daquele autor era exatamente François Géný.

Quem nos apresenta essa ascendência intelectual é Miguel Reale, contemporâneo das ideias autoritárias de Medeiros. No texto *Géný na cultura jurídica brasileira* (1991), Reale aponta que foi a partir do pós-Primeira Guerra que se deu o contato dos juristas brasileiros e François Géný, a começar por Pontes de Miranda e Carlos Maximiliano, cada um assimilando uma compreensão distinta do autor<sup>216</sup>. Em relação a Pontes de Miranda, Reale assinala um diálogo mais crítico com as propostas do jurista francês (REALE, 1991, p. 354-357). Carlos Maximiliano, por sua vez, teria tido uma abordagem “mais compreensiva da posição de Géný” em sua obra *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, cuja primeira edição é de 1924, que, de acordo com Reale, “ainda continua sendo a melhor contribuição brasileira no que tange à interpretação do direito” (REALE, 1991, p. 357). O livro de Carlos Maximiliano, aponta Reale, refletiria as principais teses hermenêuticas de Géný: a) a compreensão da *regula iuris* como um ente de “natureza elástica e dutil”; b) a orientação “quanto à impossibilidade de não se atender aos mandamentos legais, mas indo além de seu aspecto formal” a fim de tirar da norma seu conteúdo explícito e implícito; c) a compreensão conjugada, mas não simultânea, de vários processos hermenêuticos. A especificidade de cada caso é que indicaria a hermenêutica mais adequada; d) a atenção para a conexão entre os dispositivos legais que versem sobre a mesma espécie, bem como para “o complexo das ideias dominantes na época”. Daí a relevância da jurisprudência como “elemento histórico”, assim como a importância do Direito Comparado (REALE, 1991, p. 357).

Contudo, destaca Reale, Carlos Maximiliano não teria aceitado de Géný a fidelidade aos métodos tradicionais da Jurisprudência dos Conceitos, especialmente no valor que esta dava à “intenção do legislador” (REALE, 1991, p.358). De acordo com essa proposta, somente quando verificada a insuficiência dessa referência é que se recorreria à livre pesquisa do direito. Para Miguel Reale, Maximiliano defendia a submissão do intérprete ao texto legal, mas rechaçava a pretensão de Géný de fazer “tábula rasa” da evolução operada no processo hermenêutico a partir das lições do que denominava de “segundo Jhering”. De acordo com Reale:

---

<sup>215</sup> Em nossa pesquisa encontramos 55 referências a Carlos Maximiliano nos textos de Medeiros Silva.

<sup>216</sup> Reale aponta ainda a influência de F. Géný na reforma da Lei de Introdução ao Código Civil, em 1942. Para ele, “Afigura-se de inegável inspiração genyniana, ainda que parcial, o disposto no Art. 4º que assim dispõe: “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito”. Para ele seria o reconhecimento, “em um país, onde imperava desmedido apego ao texto legal”, do costume como fonte geral do Direito (REALE, 1991, p. 360).

Nesse ponto, a posição do jurista pátrio achega-se mais à compreensão histórico-evolutiva de A. Saleilles quando este substitui a divisa de Gény, inspirada em Jhering: “*Pelo Código Civil, mas além do Código Civil*” – por esta outra: “*Além do Código Civil, mas pelo Código Civil*” (REALE, 1991,p.358, grifos do autor)

Esse rechaço à intenção do legislador, inspirado em Carlos Maximiliano, pode ser encontrado em texto de Medeiros denominado “Valor dos trabalhos preparatórios na interpretação das leis”(MEDEIROS SILVA, 1945b). Trata-se de um texto em que aparecem como referência para sua discussão alguns dos autores citados acima como os responsáveis pela renovação da hermenêutica na virada do século XIX. N. Coviello, F. Ferrara, F.Gény, H. Capitant, entre outros, são destacados para estabelecer uma crítica *sui generis* à recorrência hermenêutica do legislador. *Sui generis* porque não era uma crítica a *todo* legislador, mas somente àquele identificado com o Parlamento, não se dirigindo, portanto, ao legislador “técnico”, protegido das pressões representativas.

Em “Comentário”<sup>217</sup>sobre a jurisprudência administrativa produzida pelo regime, especialmente a produzida pelo DASP, Medeiros busca legitimar o caminho hermenêutico oferecido pelo Estado Novo: o de sugerir, de antemão, como as normas deveriam ser interpretadas. Trata-se de comentário sobre uma nova diretriz do DASP sobre a necessidade da publicação dos *consideranda* e também das exposições de motivos das leis (MEDEIROS, 1945c).

Medeiros entrava no debate a respeito de uma mudança de orientação ocorrida no DASP no que concernia à publicação de informações sobre os motivos e razões que levaram a produção de leis do governo. O órgão fora chamado por Vargas para reagir à reclamação advinda de jornal do Rio de Janeiro – do qual não cita o nome – a respeito da escassez de informações sobre os fundamentos da legislação produzida pelo governo. O que o jornal criticava era a ausência dos *consideranda* nos atuais decretos e decretos-leis. Exigia-se que o governo, de alguma forma, apresentasse as motivações que levaram à produção de sua legislação.

A polêmica se deu em razão da determinação do DASP de abolir a obrigatoriedade de publicação dos *consideranda* dos projetos de leis. De acordo com o Departamento Administrativo, essa orientação se deu na Exposição de Motivos nº 998, em 22.05.1945, após a publicação da Circular 6/40 da Secretaria da Presidência da República. Essa Circular, ao

<sup>217</sup> O texto tipo “Comentário” existente na RDA é construído tendo como referência um texto anteriormente publicado. Deste modo, no “Comentário” tem-se o texto de referência – que pode ser qualquer norma do governo, uma jurisprudência ou doutrina – e junto a ele, separado por uma linha indicativa que corta toda a página, juntamente com letras com tamanho de fontes diferentes, encontra-se o “Comentário”.

estabelecer normas para a lavratura dos decretos e decretos-leis, recomendava que “os *consideranda*, quer nos decretos, quer nos decretos-leis, deverão ser reduzidos ao indispensável, no caso de não ser possível evitá-los”. A partir de então, verificou-se uma supressão “quase integral” dos *consideranda* na legislação produzida. O próprio DASP assumiu um *mea culpa* por essa supressão: “e isso, talvez, porque até este próprio Departamento – cuja orientação é, quase sempre, aceita como norma geral – aboliu, dos seus projetos de legislação, os “*consideranda*” (MEDEIROS SILVA, 1945c, p. 248). O órgão destacava, ainda, que a ausência dessas informações, mais do que oferecer alguma satisfação à opinião pública para a motivação das leis, estaria trazendo problemas jurídicos, pois prejudicaria a interpretação do direito a ser aplicado no caso concreto pelo próprio Estado:

por outro lado, a publicação dos fatores determinantes da norma jurídica não diz respeito apenas ao controle da opinião pública sobre os atos do governo. Há, ainda, um outro aspecto da questão que se nos afigura de igual importância. Trata-se do problema da aplicação do direito ao caso concreto, quando o juiz, diante do texto legal, deve interpretá-lo (MEDEIROS SILVA, 1945c, p. 249).

Diante desse quadro, o DASP, representado por seu presidente, Luís Simões Lopes, emite a recomendação – de imediato acatada pelo Presidente da República em 30.05.1945 – que a Secretaria da Presidência da República expedisse circular com as determinações:

I - a publicação, depois de aprovadas pelo Presidente da República, das exposições que acompanharem os projetos de decretos-leis, ficando esclarecido que tais exposições deverão conter a plena justificação dos projetos; e  
II - a publicação das exposições que dêem margem à expedição pelo Presidente da República de quaisquer atos de grande repercussão ou de interesse geral (MEDEIROS SILVA, 1945b, p. 252).

Medeiros defende que as *exposições de motivo* seriam mais importantes que os trabalhos legislativos para descortinar o sentido da norma. O seu comentário à solução encontrada pelo DASP é todo construído no sentido de desconsiderar a importância do conhecimento dos trabalhos legislativos como fonte interpretativa das leis, para destacar, ao final, o valor dos trabalhos feitos pelos corpos técnicos do regime: “a crítica, quer dos autores nacionais quer dos estrangeiros, visa principalmente, como se vê, trabalhos legislativos oriundos das assembleias políticas e não os de comissões e órgãos técnicos, ou de reputados especialistas” (MEDEIROS, 1945b, p. 252).

Medeiros faz referência a essa produção e destaca que a necessidade de se recorrer aos trabalhos preparatórios como elemento de interpretação seria fruto de um atraso do pensamento dogmático nacional:



No Brasil, onde a dogmática jurídica não atingiu o alto nível em que paira outros povos, e os estudiosos lutam com a deficiência dos meios de investigação, é frequente o recurso aos trabalhos preparatórios como elemento valioso à interpretação das leis (MEDEIROS SILVA, 1945b, p. 252).

#### 6.4 O DESCRÉDITO DO PARLAMENTO COMO FONTE HERMENÊUTICA. A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS COMO SUBSTITUTO DO DEBATE PARLAMENTAR

A questão de fundo trabalhada pelo discurso de Medeiros era: diante da ausência do Parlamento, como oferecer algum subsídio sobre a *mens legislatoris*? Nesse sentido, toda a argumentação, tanto do parecer do DASP como da obra de Medeiros era no sentido de desqualificar a produção legal de origem legislativa, para afirmar que a interpretação histórica poderia ser melhor efetuada a partir das “Exposições de Motivos”.

A hermenêutica com base na *mens legis* apontava para a falta de confiança na atividade parlamentar. Estabelecia-se seu descrédito por meio da difusão da imagem de um trabalho incoerente, confuso e não passível de confiança. Nesse sentido, Medeiros se utiliza de declarações de renomados juristas como Virgílio Sá Pereira, Costa Manso e Alberto Torres para reforçar seu discurso<sup>218</sup>. De Sá Pereira retira a declaração de que, ao se buscar nos trabalhos legislativos um sentido para a lei, “[...] se sai com a impressão confusa e conturbada de quem atravessou um labirinto intelectual, onde as ideias se emaranharam e perderam a orientação natural [...]” (*apud* MEDEIROS SILVA, 1945b, p. 250n). Do Ministro do STF Costa Manso, apresenta a imagem das votações do Congresso como um órgão quase irracional, em que uma maioria muda segue as lideranças sem oferecer aos seus representados a possibilidade de saber se de fato refletem sobre os assuntos que votam:

Os poucos deputados que fizeram uso da palavra, tornaram conhecidas as suas ideias, opiniões. A opinião dos que votaram em silêncio é desconhecida... A massa dos votantes, que constitui a maioria, manifesta-se em silêncio, simbolicamente, pela aprovação ou pela rejeição. Muitas vezes, nem sabe o que está votando... Essa votação muda e mesmo inconsciente (isto se verifica em todos os parlamentos) produz, aliás, grande benefício à pureza e à evolução do Direito, permitindo que o intérprete adapte o texto a novas concepções jurídicas, às necessidades sociais e sociais de cada época (COSTA MANSO s/d *apud* MEDEIROS SILVA, 1945b, p. 250-1n, grifos nossos).

Interpretando a fala de Costa Manso, Medeiros conclui que “o pensamento do

---

<sup>218</sup> Apesar de longas, a seleção de algumas das citações lançadas por Medeiros Silva em seus textos tem por objetivo apresentar como o jurista seleciona a fala dos autores que considera importantes para reforçar seus argumentos. Além disso, demonstra como se construía sua estratégia argumentativa e revela o seu contexto discursivo.

legislador”, que se conservaria obscuro, seria assim substituído “com vantagem” pelo “pensamento da lei” (MEDEIROS SILVA, 1945b, p. 250n). Por fim, cita trecho da obra *Organização Nacional* de Alberto Torres, em que se pode ler:

Por elemento histórico da interpretação deve entender-se, não somente, nem principalmente, os debates, pareceres, discursos legislativos, e mais o atos preparatórios da elaboração da lei, mas, sobretudo, a razão de legislar, e os interesses, relações e fatos, inspiradores dos princípios legislativos, e seus fins permanentes e gerais” (TORRES 1914 apud MEDEIROS SILVA, 1945b, 251n).

De acordo com Medeiros, o que o intérprete deve procurar evidenciar é “o conteúdo da lei, tal como ficou explícito, sem liames ou constrangimentos oriundos de motivos remotos ou mal traduzidos nos vocábulos da lei” (MEDEIROS SILVA, 1945b, p. 250). Os trabalhos preparatórios até servem para esclarecer questões obscuras e duvidosas e, em alguns casos, para guiar o intérprete (MEDEIROS SILVA, 1945b, p. 251). Contudo, “com o seu prestígio em decadência”, os materiais legislativos “merecem confiança relativa; deles se sirva o intérprete, com a maior circunspeção, prudência e reserva” (MAXIMILIANO 1941 apud MEDEIROS SILVA, 1945b, p. 251). Como conclusão, Medeiros afirma: “entre os trabalhos preparatórios que mais subsídios fornecem para a interpretação, estão as *exposições de motivos*” (MEDEIROS SILVA, 1945b, p. 251, grifos do autor).

Para suprir a falta do Parlamento, o próprio legislador iria oferecer as fontes que influenciaram sua produção, indicando, a partir de então, o caminho de como deveria ser interpretada determinada lei. Nesse sentido, a “exposição de motivos” foi criada em razão da ausência de material legislativo parlamentar sobre a produção de leis. Ela seria a “fonte histórica”, estabelecida de modo formal, quase como parte integrante da própria lei, para oferecer aos intérpretes subsídios a respeito dos motivos que levaram àquela produção legal. Seria uma fonte mais segura, pois sua narrativa era oferecida de antemão pelo próprio Estado, que oferecia ao intérprete, de forma sistematizada, os caminhos percorridos para se chegar aquele resultado. Desse modo, a “exposição de motivos” teve dois papéis. O primeiro foi de apresentar alguma justificativa dos motivos legiferantes do Estado e o segundo, de apontar uma forma de interpretação da lei a partir dos interesses do Executivo<sup>219</sup>.

---

<sup>219</sup> Medeiros retoma essa discussão no parecer *Funcionário Público. Efetivação. Transformação de cargo em função* na RDA, vol. 17, 1949. Nele faz referência ao “Comentário” da RDA, vol.2, n. 1, de 1945, aqui analisado. Na década de 1950, Medeiros Silva continua a defender na hermenêutica a prevalência da *mens legis* no lugar de uma *mens legislatoris*, de que o sentido da lei está na própria lei e não na vontade do legislador. (MEDEIROS SILVA, 1951a, p. 326).

Essa diretriz hermenêutica com vistas a privilegiar o Executivo será uma constante nos posicionamentos de Medeiros. De fato, o autor apresenta poucas flexibilizações acerca desse tema ao longo de sua carreira<sup>220</sup>. Um exemplo da exegese para favorecer o poder do Executivo pode ser encontrado no parecer em que discute a Exposição de Motivos nº 316, de 10 de julho de 1947, editada pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores (MEDEIROS SILVA, 1947). No caso, debatia-se sobre os efeitos jurídicos da promulgação e publicação das leis. A discussão era se a lei já estaria finalizada com a promulgação ou se seria necessária sua publicação. Tratava-se de uma disputa entre o Conselho Administrativo de São Paulo e a Prefeitura a respeito da legislação a respeito de majoração de proventos de aposentadoria. Nesse período, Medeiros era conselheiro da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais (CENE)<sup>221</sup>.

Nesse artigo, algumas questões chamam a atenção devido às discussões que levanta. A primeira é a permanência, ainda em 1947, da existência de órgãos técnicos responsáveis pela produção legislativa do Estado. A segunda é disputa de poder desses órgãos (Conselho Administrativo<sup>222</sup> e o CENE) com os chefes dos executivos locais. A terceira, que nos interessa nesse momento, são os argumentos levantados para defender as prerrogativas de um Executivo forte, uma vez que são trazidas à memória soluções do período varguista, utilizadas para privilegiar órgãos com funções legislativas ainda subordinados ao Executivo.

A questão sobre os efeitos da promulgação e publicação é discutida com referência ao debate sobre a validade de uma lei que atravessa a transição do período ditatorial para o democrático<sup>223</sup>. O paradigma jurisprudencial foi o agravo de petição nº 7.888, julgado em 01.06.1938, a propósito da vigência do decreto nº 24.643, que instituiu o Código de Águas.

---

<sup>220</sup> Estas flexibilizações são bastante reduzidas quando comparadas aos posicionamentos oficiais de Medeiros a favor do Estado. Elas estão presentes nos pareceres que produziu como advogado privado a partir de 1961. De uma forma geral, nesses escritos, Medeiros utiliza seu vasto conhecimento sobre direito administrativo – tanto prático como teórico – para defender seus clientes contra os interesses do Estado. Em parecer contido na RDA, Vol.79, de 1965, por exemplo, se utiliza da doutrina administrativista sobre o abuso de poder para apontar que “o abuso de poder se confunde com a ilegalidade”, para defender uma rede hoteleira contra decreto do estado de Minas Gerais (MEDEIROS SILVA, 1965).

<sup>221</sup> A CENE foi criada a partir do decreto-lei 1202, de 08 de abril de 1939. A comissão era subordinada ao Ministro da Justiça, com a nomeação de seus membros pelo Presidente da República. Era órgão incumbido de opinar sobre a legalidade, oportunidade e conveniência das medidas legislativas e administrativas estaduais e municipais. De acordo com Vitor Nunes Leal (2012), como o DL 1202 exigia prévia aprovação do Presidente para muitas medidas dessas medidas, os pareceres do CENE eram encaminhados ao ministro competente para análise e conselho e depois remetida à análise presidencial. Cf. o subcapítulo “Submissão do município no regime de 1937.

<sup>222</sup> Sobre o Conselho Administrativo, cf. Decreto-lei 1.202, de 08 de abril de 1939. Esse decreto-lei sofreu sucessivas modificações com base na seguinte legislação: Decreto-Lei nº 5.511, de 1943; 7.309, de 08.02.1945; 7.518, de 3.5.1945; 8.219, de 1945; 8.355 de 1945 cf. Carlos Medeiros Silva (1947b, p. 343).

<sup>223</sup> Mais uma vez, quando nos referimos à democracia aludimos apenas ao seu aspecto formal: divisão de poderes, eleições periódicas e a existência de direitos e garantias fundamentais garantidos em lei.

*Promulgado* a 10 de julho de 1934, quando o Chefe do Governo exercia funções legislativas, foi *publicado* em 20 de julho, quando já estava vigente a constituição de 1934, de modo que essas funções já haviam sido transferidas a outro poder. A *vexata quaestio*, portanto, era se o decreto seria válido. Inferia-se daí a inexistência jurídica, a inconstitucionalidade de todo o repositório de normas inserido no Código de Águas. Conforme relata Carlos Maximiliano, “travou-se debate a respeito de Norte e ao Sul, nos pretórios de dois dos mais importantes Estados do Brasil” (MAXIMILIANO 1938 *apud* MEDEIROS SILVA, 1947c, p. 243).

Medeiros enfatiza os argumentos expostos pelo voto vencedor de Carlos Maximiliano de que a promulgação é o ato que *completa* a lei e a torna obrigatória. A publicação apenas a faz ser conhecida, a fim de ser obedecida. A promulgação é ato jurídico, enquanto a publicação seria apenas fato pelo qual a lei é levada a conhecimento do público. Portanto, desde a promulgação, a lei existe. A publicação não a completa, apenas a torna executória. Todos esses argumentos foram levantados para defender as prerrogativas do Chefe do Poder Executivo, o qual, naquele momento, também acumulava a função legislativa.

Na fundamentação dos votos predominava argumentos técnicos retirados a partir da referência à doutrina corrente a época, especialmente a formada por autores italianos e franceses. Entretanto, um argumento desmascara esse jogo de legitimação estabelecido por meio de um discurso técnico. Em seu voto, o Ministro Armando Alencar afirmava que não eram os argumentos de ordem intelectual que definiam a legalidade dos decretos presidenciais, e sim um fator de ordem política: estávamos diante de um “governo de fato”, de tal forma que essas diferenciações doutrinárias não teriam qualquer relevância. Em sua fala, se pode observar o cerne da interpretação do direito em tempos autoritários. Nela, não importa mais a diferença entre promulgação e publicação da lei. Alencar dizia: “Entendo, além disso, que a publicação está incluída na promulgação, principalmente em se tratando de ato realizado pelo Governo de fato” (ALENCAR 1938 *apud* MEDEIROS SILVA, 1947c, p. 245).

Mesmo quando os ministros buscam trazer argumentos de caráter técnico, procurando evitar essa fusão entre os dois institutos, há claro favorecimento à promulgação frente à publicização. Na promulgação está o preparo e a finalização da lei por aquele autorizado ou legitimado a fazê-la – no caso dos períodos de exceção, o Chefe de Estado. A publicização, em seu turno, por se referir ao elemento público, endereçado para os que estão de fora do Estado, seria um ato de menor importância, marginal até.

É esse argumento de proeminência do Executivo que Carlos Medeiros defendia em 1947: de um Executivo forte, que ainda convivia com os resquícios da centralização do regime anterior por meio de corporações como o Conselho Administrativo.

## 6.5 INTERPRETAR 1946 COM BASE NA ORDEM ANTERIOR

Com o fim do Estado Novo, as interpretações baseadas na política agora se albergavam em soluções próprias ao ordenamento jurídico. Recorria-se, a partir de então, a resoluções que buscavam compatibilizar a legislação da ditadura varguista com tempos de redemocratização, utilizando critérios como o de solução de antinomias entre normas gerais e especiais. Essas respostas, como se vê, silenciavam a questão de fundo, que era a continuidade, em 1946, da legislação produzida sob um regime autoritário. Não havia uma discussão sobre a natureza dessa transição<sup>224</sup>; o que se fazia necessário era aproveitar o que fosse possível da produção legal anterior e corrigi-la casuisticamente ou – algo recorrente em Medeiros – continuar aplicando essa legislação, rearranjando seus pressupostos por meio de uma exegese distante dos fundamentos constitucionais de 1946.

Essa tendência pode ser verificada com a promulgação da Lei nº 171, de 15 de dezembro de 1947. Ela surgiu como remédio aos expurgos de funcionários civis ou militares da União promovidos com base no art. 177 da Constituição de 1937<sup>225</sup>. Medeiros Silva, então Consultor Geral da República, em parecer de 1952, buscava compatibilizar esses dois momentos a partir de critérios exegéticos tradicionais. Como apresentado em seu texto, tratava-se apenas de resolver a aparente antinomia entre a lei geral, representada pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto Lei n. 1.713, de 1939) – que estabelecia outros requisitos para a reversão – e a lei especial n. 171, de 15.12.1947<sup>226</sup>. A lei da ditadura se encontrava com a lei promulgada após a democratização, mas de acordo com Medeiros Silva: “para a solução da tese proposta neste processo, se deve indagar, portanto, quais os dispositivos da lei geral – o Estatuto – que são incompatíveis com os da lei especial de n.171, de 1947” (MEDEIROS SILVA, 1952c, p. 377). A resposta de Medeiros foi estender as

<sup>224</sup> O único momento que se discute a natureza dessa transição foi abordado por Medeiros Silva de forma indireta no parecer da RDA, Vol. 9, de 1947, em que Medeiros Silva apresenta o argumento do ministro do STF Armando Alencar de que as questões jurídicas são secundárias quando se trata de um “governo de fato” (MEDEIROS SILVA, 1947c, p. 242-247).

<sup>225</sup> Art. 1º Os funcionários civis ou militares da União, aposentados ou reformados, postos em disponibilidade ou por qualquer outra forma, afastados das suas funções "no interesse do serviço público ou por conveniência do regime", antes do Decreto-lei nº 8.253, de 29 de novembro de 1945, sob a invocação do artigo 177 da Carta Constitucional outorgada em 1937, restabelecido pela chamada Lei Constitucional nº 2, de 16 de maio de 1938, e pelo artigo 197, a, do Decreto-lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União), reverterão à atividade, desde que o requeiram dentro de noventa dias, contados da promulgação desta Lei.

<sup>226</sup> Basicamente, a questão era quanto à idade máxima permitida para a concessão da reversão. O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União estabelecia em seu artigo 80, §2º, o limite de 58 anos. O parecer de Medeiros era para responder se os beneficiados pela Lei 171, de 1947, estariam sujeitos às exigências contidas no Estatuto ou se lhes fora proporcionado uma exceção.

restrições produzidas pelo Estado Novo aos requerentes da reversão de 1947 que foram expurgados pela Constituição de 1937<sup>227</sup>: “entender que os destinatários da lei especial não estão sujeitos aos pressupostos da lei geral, mesmo que não contrariem formalmente aquela, seria desprezar a regra da lei de Introdução” (MEDEIROS SILVA, 1952c, p. 377). E concluía:

Em face do exposto, o pedido de reversão que deu origem a este processo não merece provimento. Conta o requerente idade muito superior ao limite estabelecido no art. 80, §2º do Estatuto. Sendo a lei nº 171 omissa a respeito, se deve entender que o preceito da lei geral tem aplicação, na forma do art.2º, §2º, da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (MEDEIROS SILVA, 1952c, p. 378).

Medeiros Silva, por meio do recurso à exegese, estabelece estratégias de manutenção de pressupostos da ordem anterior em tempos democráticos. Outro exemplo representativo dessa estratégia é sua compreensão do regime federativo de 1946. Utilizando-se de um parecer contra a pretensão do estado de São Paulo que, com base no artigo 5º XII da Constituição de 1946, afirmava sua competência para explorar de forma autônoma os serviços ferroviários que não ultrapassassem os seus limites territoriais, Medeiros discorre sobre a questão federativa. Ele passa a articular o federalismo instituído com a constituição de 1946 com a ideia de unidade para negar à São Paulo a autonomia sobre as ferrovias dentro de seu território. Para isso, recorre à doutrina dos “poderes implícitos” de inspiração norte-americana. De acordo com Medeiros, essa doutrina desenvolvida pelo então presidente da Suprema Corte, John Marshall, permitiu que a União pudesse se contrapor à reserva de poderes em favor dos Estados constantes na Emenda 10º à Constituição. Graças à sua formulação “[...] as atribuições do governo nacional se tem ampliado constantemente” (MEDEIROS SILVA, 1951e, p. 384).

Invocar a tese dos “poderes implícitos” por parte da União era, em sua concepção, de capital importância para compreender o regime federativo instalado com a redemocratização. A partir daí, constrói uma narrativa em que mostra uma tendência contínua em direção à centralização do poder em contraposição ao abandono da perspectiva dispersiva do federalismo:

Mas o federalismo, tanto nos países onde ele nasceu das confederações, como naqueles em que proveio de estados unitários, sofre de uma ação centrípeta que nos tempos modernos se inspira em fenômenos de solidariedade sempre renovados e

---

<sup>227</sup> A tese de Raphael Peixoto (2017) já havia apontado as dificuldades impostas pela burocracia a partir de 1946 em reconhecer os direitos daqueles que haviam sofrido algum tipo de punição durante a ditadura varguista. Seu trabalho analisa especificamente os casos de anistia dos militares expulsos por terem participação no levante de 1935.

ampliados, conforme acentuava Georges Scelle [...] (MEDEIROS SILVA, 1951, p. 384).

Por meio dessa argumentação, apontava o percurso fracassado de nosso federalismo iniciado em 1891:

Entre nós, a reprodução em 1891 da emenda ao texto norte-americano, votada um século antes, não correspondeu à expectativa dos mais conspícuos doutrinadores. A federação nascente, cujo fortalecimento a reserva de poderes visava, concebida em termos amplos, em detrimento dos poderes da União, deu maus frutos (MEDEIROS SILVA, 1951, p. 384).

Para fundamentar seu posicionamento, Medeiros Silva apresenta posicionamentos de vários autores nacionais, até mesmo Rui Barbosa, citado, por sua vez, da obra de um terceiro<sup>228</sup>. Teria Rui Barbosa dito que a autonomia dos Estados seria um “princípio retumbante, mentiroso, vazio de vida como um sepulcro, a cuja superstição se está sacrificando a existência do país, o princípio da nossa nacionalidade, oferecida em pasto às cobiças intestinas” (BARBOSA [s.d.] *apud* MEDEIROS SILVA, 1951e, p. 384)<sup>229</sup>. No mesmo posicionamento crítico ao federalismo estariam ainda Aureliano Leal<sup>230</sup>, para quem “a nossa federação assenta numa combinação artificialíssima” e que os “laços” da nacionalidade deveriam se apertar “em favor da entidade central” (MEDEIROS SILVA, 1951e, p. 384) e, por fim, Castro Nunes, que, em 1925, declarava que a ideia de soberania dos estados apregoada pelos federalistas sob a influência de Campo Salles, não era mais passível de defesa: “hoje ninguém ou quase ninguém mais a sustenta”(CASTRO NUNES, 1925 *apud* MEDEIROS SILVA, 1951e, p. 384)<sup>231</sup>. Como se pode observar, Medeiros, para defender a ideia de centralização em 1946, voltava aos debates construídos durante a Primeira República, especialmente dos críticos anos 1920, período de intensa crítica ao modelo constitucional de 1891.

<sup>228</sup> No caso, Amaro Cavalcanti em seu livro *Regime Federativo e a República Brasileira*, de 1900, p. 340, que cita trecho do texto de Rui Barbosa denominado “Estados Autônomos”, na “Imprensa”, Rio de Janeiro, de 25.11.1898. Chama atenção o uso que Carlos Medeiros faz da figura intelectual de Rui Barbosa. Diferentemente de Oliveira Vianna, que se coloca em clara oposição ao pensamento do insigne jurista, Medeiros o utiliza para reforçar seus argumentos, buscando demonstrar que mesmo um liberal renomado como Rui compartilharia, em vários aspectos, de sua perspectiva intelectual.

<sup>229</sup> Em dissertação recente sobre o tema, Laila I. G. Barreto (2015, p. 215) fala na defesa de Rui Barbosa da ideia de “federação centrípeta” como um modelo nacional próprio em contraposição ao arranjo norte-americano. Cotrim Neto (1980), por sua vez, defende que o federalismo de Rui Barbosa era fundamentalmente de caráter administrativo, mais do que político, e que se estabeleceu nos debates sobre a Constituição de 1891 como oposição às propostas de um federalismo com soberania para os estados, defendido, por exemplo, por Júlio de Castilhos. Tratar-se-ia de um “federalismo racional” que respeitaria a administração nos estados, mas que combatia expressamente a soberania dos mesmos (COTRIM NETO, 1980, p.85).

<sup>230</sup> Trata-se da obra de Aureliano Leal. *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, de 1925, p.21-22.

<sup>231</sup> Medeiros Silva se refere ao livro de Castro Nunes, *Do Estado Federado*, de 1920.

Para Medeiros, “os elaboradores da Constituição brasileira de 1946, ao redigirem o parágrafo único do art. 18, procuraram inspirar-se na doutrina do pacto de 1891” (MEDEIROS SILVA, 1951e, p. 386)<sup>232</sup>, apegaram-se “a uma ideia morta” ao fomentar, através dos poderes reservados, a ampliação da autonomia estadual em prejuízo dos poderes da União:

Como em outras passagens reproduziu-se uma fórmula já vazia de sentido, quando a ideia federalista entrava no ocaso em todo o mundo e a reserva de poderes em benefício dos Estados estava inteiramente ofuscada pela hipertrofia dos ‘poderes implícitos’, em virtude dos quais, à sombra dos textos, mas premida pela realidade, a União vem realizado o seu destino centrípeto, mesmo nos países de antecedentes confederativos” (MEDEIROS SILVA, 1951e, p. 386, grifos do autor)

A exposição de Medeiros buscava mostrar que estávamos a repetir os mesmos vícios, mas que uma exegese constitucional moderna apontava para a consolidação do modelo centralizado de Estado: “a evolução do federalismo em todos os países é no sentido da ampliação dos poderes da União em detrimento dos concedidos aos Estados” (MEDEIROS SILVA, 1951e, p. 384-5).

Em resumo, Carlos Medeiros não interpretava a Constituição de 1946 por si própria. Sua perspectiva era o passado. A estratégia era fundamentar o novo texto constitucional com base no regime imediatamente anterior, como também se voltar criticamente à ordem liberal de 1891. Em seu discurso, a afirmação de que suas premissas já estavam estabelecidas décadas antes entre os juristas e mesmo na jurisprudência do STF. Desta maneira, Medeiros Silva defendia as s continuidades legislativas sem relacioná-las exclusivamente ao contexto ditatorial. Sua exegese estabelecia saltos históricos, fazia referência ao Estado Novo, mas afirmava que seus fundamentos se encontravam na ordem pré-ditatorial, seja a da Primeira República, seja a estabelecida pela Constituição de 1934.

## 6.6 A DEFESA DO PRINCÍPIO NACIONALISTA

Em parecer de 1951<sup>233</sup>, suas interpretações se coadunavam novamente com os interesses do governo. Trata-se de um período de retorno da defesa de um governo forte e com intensas tendências nacionalistas. Medeiros, então Consultor Geral da República (1951-1954), passava a defender sob a Constituição de 1946 a continuidade do “principio nacionalista” em

<sup>232</sup> Como referência para essa análise, cita a obra de José Duarte, *A Constituição Brasileira de 1946*.

<sup>233</sup> Trata-se do Parecer Seguros – Nacionalização – Diferenciação entre nacionais e estrangeiros – Direito brasileiro e norte-americano (MEDEIROS SILVA, 1951c).



oposição ao “princípio cosmopolita” (MEDEIROS SILVA, 1951, p. 349) posição que sustentará em vários de seus pareceres do período<sup>234</sup>, assumindo-se como o responsável pela “restauração integral daquele princípio” junto ao Presidente da República<sup>235</sup>. A questão debatida era acerca da continuidade do Decreto-Lei n. 2.063, de 7 de março de 1940, que nacionalizava as empresas de seguros no país e, por consequência, estabelecia restrições à atividade de estrangeiros no campo do seguro privado. Em 1948, o então Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Adroaldo Mesquita da Costa, contrariou pronunciamentos anteriores favoráveis à manutenção da restrição, entre eles o do Consultor Geral da República no período, Haroldo Teixeira Valadão. Em julho de 1948, o Presidente da República aprova o parecer de seu ministro da Justiça no sentido de revogar *administrativamente* o impedimento da subscrição, por estrangeiros, do capital das sociedades de seguros e capitalização, expandindo a mesma orientação ao Ministério da Fazenda em relação aos bancos estrangeiros, os quais teriam, a partir de então, autorização para funcionar no país (MEDEIROS SILVA, 1951, p. 348).

O argumento levantado pelo ministro era de que o Decreto-lei 2.603 feria o artigo 149 da Constituição<sup>236</sup>, como também outros dispositivos constitucionais, especificamente o art. 141, §1º e 2º, que assegurava aos brasileiros e estrangeiros direitos iguais relativos à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade. Sobretudo, Medeiros Silva criticava a ligação direta

---

<sup>234</sup> Em parecer de 1953 em que defende a continuidade do Decreto Lei n. 2.063, de 07.3.40, que proibia a aquisição ou subscrição de ações de empresas de seguros por parte de estrangeiros e pessoas jurídicas, Medeiros lista os pareceres em que fez a defesa do princípio nacionalista: “a propósito de outras questões, em que o interesse nacional foi posto em confronto com o de estrangeiros, mantive sempre, de maneira inequívoca, o mesmo ponto de vista (Pareceres ns. 35-T, 74-T e 141-T, sobre as sociedades com estabelecimento na faixa de fronteiras; 78-T sobre retorno de capital estrangeiro; 106-T sobre sociedades estrangeiras e as restrições impostas para o seu funcionamento no país; 149-T sobre a nacionalização da ‘Química Bayer’; 150-T sobre sociedades ou associações formadas de estrangeiros; 153-T sobre empresa jornalística; todos publicados nos vols. I e II dos ‘Pareceres dos Cons. Ger. da República; n. 174-T sobre sociedades formadas de estrangeiros; 215-T sobre o pagamento de indenização, por danos de guerra, in *Diário Oficial*, de 29-12-52, pág. 19866; 229-T sobre a nacionalidade de comandantes de navios)” (MEDEIROS SILVA, 1953h, p. 439-440). No mesmo sentido, seu parecer a favor dos monopólios, os quais seriam instituídos para “proteger os interesses da Nação” e não os dos produtores (MEDEIROS SILVA, 1953, p. 457). Um dos pareceres mais interessantes sobre esse período é que Medeiros discute a nacionalização da ‘Química Bayer’. O parecer, de 1952, é no sentido de negar à Bayer a restituição de seus bens, os quais foram liquidados e recolhidos ao Fundo de Indenizações. O texto é importante porque apresenta o desenvolvimento de toda a legislação nacional sobre o que se chamava na época de “Propriedade Inimiga”. Medeiros cita vários exemplos dessa legislação ao redor do mundo e destaca, entre outros, o livro de Carlos A. Adroque *La Propriedade Enemiga y la Constitucion Nacional*, de 1946. Direito empresarial, direito constitucional e direito do inimigo (de guerra) se relacionam no parecer. O texto está na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 30, de 1952, p. 347ss. Sobre as dificuldades das empresas alemãs no Brasil durante a 2ª Guerra cf. Juliana M. Cavalcanti, Julia Manzoni e Magali R. Sá (2017).

<sup>235</sup> “Coube a mim, por dever de ofício, a oportunidade e a honra de aconselhar ao Exmo. Sr. Presidente da República, a restauração daquele princípio [nacionalista], o que fiz, com a aprovação de Sua Excia., no Parecer n. 30-T, de 11-07-52” (MEDEIROS SILVA, 1953h, p. 439). Este parecer se encontra disponível na RDA, Vol. 26 e na *Revista Forense*, Vol. 138.

<sup>236</sup> Art 149 - A lei disporá sobre o regime dos bancos de depósito, das empresas de seguro, de capitalização e de fins análogos.

que Adroaldo Mesquita estabelecera entre essa legislação restritiva e a Constituição de 1937: “Este argumento, de que a sorte da legislação impugnada estava ligada à vigência da Constituição de 1937, data vênua, não tem base, ou apoio, nem nos fatos nem nos princípios que regem a hermenêutica jurídica, como passaremos a demonstrar” (MEDEIROS SILVA, 1951c, p. 349).

De acordo com Medeiros Silva, o “princípio nacionalista” não representava uma inovação da Constituição de 1937: “tem origens mais remotas e encontrou eco na Constituição de 1934”. Citando o economista austríaco Ludwig Von Mises<sup>237</sup>, aponta que foi a partir da Primeira Guerra Mundial que se deu o recrudescimento da ideia nacional, a qual teria passado a operar de forma estreita com o intervencionismo do Estado na ordem econômica, como também na limitação ao livre trânsito de estrangeiros e de seus bens nos territórios nacionais (MEDEIROS SILVA, 1951c, p.350).

Medeiros Silva ressalta que, enquanto em outros países a palavra “nacionalização” tem sido empregada “como sinônimo de incorporação de bens privados ao Estado”, no Brasil, o seu sentido é o de “proteção ao nacional, ou de submissão do estrangeiro às leis nacionais”, e ressalta, isso já poderia ser lido na Constituição de 1934 (MEDEIROS SILVA, 1951c, p. 350). Aponta que o marco inicial dessa política restritiva ao estrangeiro era o Decreto Legislativo n. 4.247, de 6 de janeiro de 1921, que regulava sua entrada no território nacional; em sequência, vieram os de n° 19.482, de 12.12.30, n° 24.215, de 09.5.34 e n° 24.258, de 16.5.34, mais uma vez enfatizando, “todos anteriores à Constituição de 16 de julho de 1934” (MEDEIROS SILVA, 1951c, p. 350)<sup>238</sup>. Assinala que as razões apontadas para se limitar a entrada de estrangeiros no território nacional era o desemprego dos nacionais e o aumento da desordem econômica e insegurança social:

---

<sup>237</sup> Medeiros cita a obra *Le Gouvernement Omnipotent*, de 1947. Apesar de ser citada para fortalecer seus argumentos nacionalistas (cf. Medeiros Silva, 1953h) trata-se de obra que estabelece uma severa crítica à intervenção do Estado na Economia. Nessa obra Ludwig Von Mises explica o surgimento do nazismo com base na identificação de uma ideologia estatista. Diferente das explicações comuns à época que responsabilizavam a experiência nazista em razão de um “caráter nacional alemão”, ele defende que a substituição da doutrina liberal e sua respectiva defesa do livre mercado pelas elites intelectuais alemãs pelo papel centralizador do Estado foram os fatores que levaram ao surgimento do nazismo. Para ele, nazismo e socialismo não tinham diferenças quanto a esse aspecto. O nazismo seria uma forma de socialismo, pois ao mesmo tempo que mantinha formas de propriedade privada na economia, o seu controle e planejamento estavam nas mãos do Estado. O livro pode ser acessado pelo sítio <<https://mises.org/library/omnipotent-government-rise-total-state-and-total-war>>.

<sup>238</sup> Apesar de Medeiros apontar como marco inicial o decreto legislativo n. 4.247, de 06 de janeiro de 1921, Maria Pia Guerra (2015), em seu livro *Anarquistas, trabalhadores, Estrangeiros: o constitucionalismo brasileiro na Primeira República*, nos mostra como a perseguição aos “estrangeiros” considerados nocivos aos imperativos de *ordem pública* e de proteção ao *trabalho* era prática recorrente desde dos primeiros anos de nossa vida republicana (GUERRA, 2015, p.39) e identifica o Decreto n° 1.641 de 1907 como o primeiro instrumento legislativo específico para essa prática (GUERRA, 2015, p. 93).

Os motivos de restrição à atividade de estrangeiros no país foram sempre ditados, entre nós, com a preocupação de defender o país de elementos nocivos à ordem pública e aos bons costumes bem como evitar o desemprego e proteger a nossa economia.

Foi, certamente, com este pensamento que os constituintes de 1934 inscreveram várias destas restrições, no capítulo da Constituição relativo a “Ordem Econômica e Social”, entre os quais o referente à nacionalização de bancos de depósito e empresas de seguros (MEDEIROS SILVA, 1951c, p. 350).

Em resumo, Medeiros Silva não apresenta 1937 como uma excepcionalidade, um ponto fora da curva em nossa história constitucional, mas como a sedimentação de processos e ideias que já estavam sendo gestados em anos anteriores. Estabelecer restrições a determinados direitos, no caso, aos dos estrangeiros, não era interpretado como práticas necessariamente ligadas a regimes ditatoriais; na realidade, segundo Medeiros, já estavam presentes e conviviam com a ordem liberal, seja nacional, seja internacional. Igualmente, teriam sido absorvidas no breve processo de readequação democrática ocorrido em 1934. O regime inaugurado em 1946 não poderia ser interpretado sem esse retorno e era isso que Medeiros Silva promovia, estabelecendo pontes que ofereciam continuidades das premissas autoritárias:

As raízes da legislação vigente, sobre a matéria, não se arrimavam, exclusivamente, como se vê, na Constituição de 1937, quando foi promulgada a de 1946. Aquela, apenas, desenvolveu o pensamento já dominante anteriormente e que o momento internacional reclamava se tornasse mais explícito e atuante (MEDEIROS SILVA, 1951c, p.350).

A exegese era o instrumento para o estabelecimento de permanências entre o que representava 1937 e 1946. Para Medeiros, não haveria qualquer contradição existente entre o novo texto e a disposição da lei ordinária anterior. Para ele, “[...] ainda que estivesse a legislação em exame, ligada unicamente aos princípios nacionalistas incorporados à Constituição de 1937, ainda assim, ela não teria caducado automaticamente” (MEDEIROS SILVA, 1951c, p. 350). Mais uma vez, Medeiros recorre a Rui Barbosa para defender que se considera subentendida em toda a Constituição a regra que não repudia as leis e instituições anteriores com ela compatíveis (MEDEIROS SILVA, 1951c, p. 350) e enfatiza:

Ainda que o dispositivo legal tenha correspondência direta com algum texto da Constituição banida, é preciso que haja incompatibilidade entre aquele e o da Constituição vigente para que se conclua pela sua revogação. Caso contrário, ele subsiste mesmo com a caducidade do que foi a sua matriz principal (MEDEIROS SILVA, 1951c, p. 350).

Para Medeiros Silva, não bastava estabelecer um paralelo simples entre os textos, procurando correspondências ou conformidades: “o que a indagação deve focalizar é a incompatibilidade em si mesma entre aquele cuja atuação se pretende admitir e o outro promulgado posteriormente” (MEDEIROS SILVA, 1951c, p. 351). Para isso, estabelece um mecanismo prático para o aferimento da coexistência entre uma lei produzida sob período ditatorial e os ditames de uma constituição democrática:

Para se aferir a impossibilidade de coexistência entre uma lei anterior à Constituição e os princípios nela estabelecidos existe uma maneira prática. Consiste em indagar se o legislador atual poderia baixar texto novo reproduzindo o que no artigo se contém. Se o legislador de hoje for admitido legislar com o mesmo propósito que inspirou o seu antecessor, é porque não há incompatibilidade entre a regra maior e a menor, seja esta anterior ou posterior àquela (MEDEIROS SILVA, 1951c, p. 351).

Para Medeiros, estava claro que não havia óbices no artigo 149 da Constituição vigente para a adoção do “princípio nacionalista”. O artigo não teria conteúdo próprio; tratar-se-ia de “um preceito incolor” (MEDEIROS SILVA, 1951c, p. 352) que apenas convocava o legislador ordinário para que definisse o posicionamento que entendesse o mais adequado. Medeiros Silva recorre à nossa tradição constitucional sobre o tema para apontar uma diretriz ao intérprete da lei: a Constituição do Império (art. 179) não estabelecia a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros; a Constituição de 1891 foi a primeira a estabelecê-la (art. 72), o que lhe seguiu o texto de 1946. No entanto, mesmo com a clara previsão dessa igualdade nas constituições republicanas, Medeiros Silva mostra como essa regra foi interpretada de modo a ser relativizada tanto por nossos juristas<sup>239</sup> quanto pela jurisprudência do STF, tendência esta que deveria ser mantida:

A evolução das ideias operada entre a promulgação da Constituição de 1891 e a de 1946, há de levar necessariamente o intérprete atual a encarar com maiores restrições o preceito da igualdade entre nacionais e estrangeiros. E a lei que no intuito de regular preceito contido no capítulo de “Ordem Econômica e Social”, entendesse de estabelecer discriminações entre nacionais e estrangeiros haveria de ter hoje mais fácil acolhida do que em épocas remotas (MEDEIROS SILVA, 1951c, p. 352).

Não havendo uma inconstitucionalidade manifesta e “intolerável” e estabelecendo-se dúvida sobre qual diretriz adotar, “a conclusão é em favor da coexistência dos textos” (MEDEIROS SILVA, 1951c, p. 352). O ordenamento produzido no regime autoritário deveria ser mantido enquanto não fosse expressamente contrário à atual Constituição, algo que estaria

<sup>239</sup> Cita João Barbalho, “o autorizado comentador da Constituição de 1891” em sua obra *Comentários*, de 1902 e Rui Barbosa, *Comentários coligidos por H. Pires*.

“subentendido” em todas as Constituições (MEDEIROS SILVA, 1952b, p. 390). Em parecer que discorre novamente sobre essa transição de leis de um regime para outro, Medeiros afirma: “o fato de haver a Constituição se referido a certa matéria, convocando o legislador ordinário a regulamentá-la, não representa a condenação genérica do que antes foi objeto de lei” (MEDEIROS SILVA, 1952b, p. 390)<sup>240</sup>. Sua argumentação voltava-se, novamente, para a existência de cláusulas constitucionais que, tais como o do artigo 149, eram “preceitos incolores”, ou seja, remetiam para o legislador ordinário a regulamentação da matéria. Para ele, a interpretação mais adequada para esse tipo de prescrição era a manutenção das diretrizes do regime anterior enquanto não houvesse disposição expressa em contrário, ou seja, interpretava-se o texto de 1946 com a perspectiva do Estado Novo.

## 6.7 O DIREITO DE GREVE SOB A ÓTICA AUTORITÁRIA

Representativo dessa tese de continuidade da ordem anterior é sua compreensão a respeito do direito de greve inscrito no artigo 158 da Constituição de 1946<sup>241</sup> (MEDEIROS SILVA, 1952). A prescrição era a mesma: enquanto o dispositivo constitucional não fosse regulamentado, valeriam as regras do regime anterior<sup>242</sup>. Para dar sustentação a esse

<sup>240</sup> Trata-se de parecer em que discute se o decreto n. 1958, de 17.01.40 seria constitucional em relação ao artigo 180 da Constituição de 1946 que trata da faixa de fronteira nacional. Em seu parágrafo, prescrevia o artigo: § 1º - A lei especificará as zonas indispensáveis à defesa nacional, regulará a sua utilização e assegurará, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros.

<sup>241</sup> Art 158 - É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará (MEDEIROS SILVA, 1952d). Parecer no mesmo sentido da criminalização da greve é publicado no Vol. 37, de 1954 da RDA, p. 358-360. Funcionário Público. Direito de Greve. Insubordinação grave em serviço. Pena Disciplinar.

<sup>242</sup> A falta de regulamentação também era utilizada para a não concretização de direitos sociais inseridos na Constituição de 1946. Em parecer de 1953, denominado “Desapropriação por interesse social. Ocupação temporária da propriedade em caso de perigo iminente. Calamidade Pública (MEDEIROS SILVA, 1953), em que se discutia a possibilidade de se decretar a desapropriação por interesse social, com base nos arts. 147 e 141, §16 da Constituição de 1946 para desapropriar terras próximas dos açudes para serem distribuídas e cultivadas pelos habitantes das áreas castigadas pela seca do Nordeste. Medeiros discorre sobre as origens do instituto da desapropriação por interesse social, tanto no exterior como sua recepção no país a partir do texto constitucional de 1934, destacando como os comentadores nacionais o relacionavam como uma forma de combate ao latifúndio. Contudo, conclui: “Este instituto tão fecundo e destinado a operar tantos benefícios à coletividade, conforme os prognósticos citados, continua, entretanto *letra morta* em nosso direito” (MEDEIROS SILVA, 1953c, p. 446, grifos do autor). A razão para isso, aponta Medeiros, foi a constante obstrução no Congresso de projetos de lei que visassem disciplinar a desapropriação por interesse social: “assim, na ausência de lei ordinária, a faculdade de desapropriar por interesse social não pôde, ainda, ser usada pelo Poder Executivo” (MEDEIROS SILVA, 1953c, p. 446). A alternativa legal apontada por Medeiros é a utilização do art. 5º, letra c, do Decreto-lei nº 3.365, de 21-6-41 – cujo anteprojeto foi elaborado por Medeiros –, que autoriza a desapropriação por utilidade pública na hipótese de “socorro publico, em caso de calamidade”. Entre as “calamidades”, incluem-se as secas do Nordeste. Assim, dever-se-ia observar as devidas indenizações por parte do Estado: “Decretada a urgência da desapropriação e mediante o depósito do valor da indenização, calculado de acordo com a lei, poderá o expropriante imitir-se na posse dos bens, independente de citação do réu (art. 15, do decreto-lei nº 3.365, de 1941, alterado pelo decreto-lei nº 9.811, de 9-9-46)” (MEDEIROS SILVA, 1953c, p.447). Somente após o golpe de 1964, com a Emenda constitucional n. 10, de 09.11.64, que o artigo 147 ganhará seis parágrafos para definir as balizas legais da desapropriação por interesse social.

posicionamento, Medeiros Silva se utiliza de uma estratégia argumentativa que se baseia no uso da jurisprudência dos tribunais – especialmente do STF –, de fontes da história constitucional, dos debates legislativos e do uso da doutrina dos juristas mais prestigiados, nacionais e estrangeiros, para fundamentar suas teses.

No caso específico sobre a inexistência do direito de greve após 1946, cita acórdão unânime do STF, que, ao julgar o recurso de *habeas-corpus* n. 30.498, em 22 de setembro de 1948, decidiu que continuava em vigência, após a o advento da Constituição, do artigo 201 do Código Penal<sup>243</sup> que considerava crime a participação de empregados de empresas privadas em movimentos de greve (MEDEIROS SILVA, 1952d, p. 369).<sup>244</sup> Entre os votos citados, Medeiros Silva destaca os dos ministros Lafayette de Andrada, Edgar Costa e Orosimbo Nonato. Em todos, verifica-se a afirmação de que a falta de regulamentação do preceito constitucional fazia com que se mantivesse a legislação restritiva anterior. O artigo 158 era considerado demasiadamente “amplo” e, enquanto o legislador ordinário não estabelecesse suas balizas, se entendia que não haveria incompatibilidade entre o texto constitucional e a legislação federal anterior, pois o “princípio” que regia o direito de greve, dizia Orosimbo Nonato, “não está em vigor, dependendo, por expressa vontade do constituinte, de regulamentação” (MEDEIROS SILVA, 1952d, p. 369-370)<sup>245</sup>.

As mesmas restrições ao direito de greve também deveriam ser mantidas aos servidores públicos. O posicionamento de Medeiros Silva era de que ainda estariam em vigor a sanção disciplinar contida no artigo 226, n° VII, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-lei n. 1.713, de 28.10.39), que determinava ser proibido ao funcionário “incitar greves, ou a elas aderir, ou praticar atos de sabotagem contra o regime ou o serviço público”. Este artigo deveria ser combinado com o artigo 239, n° X, do mesmo estatuto, que cominava a pena de demissão a bem do serviço público ao servidor que “transgredir qualquer das proibições especificadas no art. 226” (MEDEIROS SILVA, 1952d, p. 370-1). Além dessa legislação, de acordo com o STF<sup>246</sup>, ainda estaria vigente o decreto-lei n. 431, de 18.5.38, que no art. 3°, n° 28, considerava crime contra a personalidade internacional, a estrutura, a

---

<sup>243</sup> Art. 201 - Participar de suspensão ou abandono coletivo de trabalho, provocando a interrupção de obra pública ou serviço de interesse coletivo:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, e multa.

<sup>244</sup> O resumo do julgado se encontra na *Revista dos Tribunais*, Vol. 189.

<sup>245</sup> Com destaque para o decreto-lei n. 9.070, de 15 de março de 1946, que em seu artigo 3° classificava as atividades profissionais em “fundamentais” e “acessórias”. No caso de o empregado fazer cessar atividade considerada “fundamental”, seria considerado “falta grave para os fins devidos e autorizará a rescisão do contrato de trabalho”.

<sup>246</sup> Medeiros Silva aponta os acórdãos contidos nas apelações criminais n. 1.439 (de 14.11.50) e n. 1.445 (de 15.12.50).

segurança do Estado e contra a ordem social: “cessarem, coletivamente, *funcionários públicos*, contra a lei ou regulamentos, os serviços a seu cargo. Pena: *Perda do Cargo* (MEDEIROS SILVA, 1952d, p. 371, grifos do autor).

A seguir, Medeiros Silva recorre à nossa história constitucional para acentuar que o caráter repressivo ao direito de greve é anterior ao texto de 1937, encontrando suas fontes no regime constitucional de 1934<sup>247</sup>, com referências que retrocedem à Constituição de 1891<sup>248</sup>. Em seguida, estabelece uma interpretação também histórica para demonstrar que as discussões havidas entre os parlamentares durante a elaboração do artigo 158 da Constituição de 1946 era no sentido de deixar para o legislador ordinário as diretrizes desse direito (MEDEIROS SILVA, 1952d, p. 371). Carlos Maximiliano, Temístocles Cavalcante, Pontes de Miranda, A. Nogueira de Sá e Rui Barbosa são citados para ressaltar que a Constituição deixou ao legislador ordinário a missão de estabelecer limites aos direitos que ela mesma reconheceu, a ponto de afirmar, apoiando-se em Rui Barbosa, que uma lei ordinária poderia prescrever limitações às regras gerais do texto constitucional, mesmo que este não fizesse qualquer referência à possibilidade de restrições. Nesse sentido, mesmo previsto o direito de greve na Constituição, poder-se-ia vetar seu exercício aos agentes públicos. Greve e serviço público seriam noções antitéticas. Para Medeiros Silva:

No art. 158 da Constituição vigente, a convocação ao legislador ordinário para a sua regulamentação decorre do próprio texto. Não se poderá, portanto, considerar uma usurpação a sua ingerência, estabelecendo gradações ou mesmo obstáculo ao exercício do direito ali assegurado.

Por isto devemos ter como legítimos os pronunciamentos judiciais e doutrinários já indicados, todos tendentes a admitir a proibição da greve nos serviços públicos, ou essenciais (MEDEIROS SILVA, 1952d, p. 372).

Medeiros Silva estabelece assim uma interpretação limitadora das promessas de direitos do texto de 1946, apoiada pela jurisprudência do STF, pela nossa tradição constitucional e pela “melhor” doutrina da época. Era como se a Constituição fosse pura

---

<sup>247</sup> Faz referências à Lei n. 38, de 4.4.35, arts. 7º, 8º e 32º, juntamente com a Lei n. 136, de 14.12.35, arts. 1º e 12º. Esta última, produzida em meio às mudanças legislativas operadas em nome do combate ao comunismo após a Intentona Comunista iniciada em 23 de novembro de 1935, modificava diversos dispositivos da Lei de Segurança Nacional. Para uma discussão sobre os aspectos repressivos da Lei n. 136 (MARQUES, 2015, p. 109 ss).

<sup>248</sup> Nesse ponto, Medeiros Silva não lista uma jurisprudência para lhe dar apoio, apenas indica a obra do Augusto Olympio Viveiros de Castro, *Estudos de Direito Público*, de 1914, editada um ano antes deste se tornar Ministro do Supremo Tribunal Federal. Em trecho citado por Medeiros Silva, Viveiros de Castro afirma que: “Conseqüentemente, quem entrar para o serviço do Estado, seja qual for a natureza da sua cooperação, não pode entrar para um sindicato, e *ainda menos fazer greves*, porquanto as condições para a prestação do serviço são estabelecidas por um ato do poder público, que não pode ficar sujeito à pressão de momentâneos interesses individuais” (VIVEIROS DE CASTRO, 1914 *apud* MEDEIROS SILVA 1952d, p. 371, grifos do autor).

ficção e o que restava da ditadura<sup>249</sup> não era nada menos do que a integralidade de sua legislação. A legalidade, estabelecida pelo legislador ordinário ainda possuía, nesse contexto, ampla prevalência sobre a constitucionalidade de determinados direitos, especialmente àqueles que se dirigiam contra o Estado<sup>250</sup>.

Exemplificativo dessa perspectiva é a defesa da legislação anterior à Constituição de 1946 contra possíveis manifestações do próprio STF. Em parecer de 1953, Medeiros Silva desconsidera a declaração de inconstitucionalidade do STF sobre norma produzida em 1940, negando qualquer eficácia à decisão do tribunal relativa à legislação pré-constitucional<sup>251</sup>. Medeiros Silva buscava imunizar a legislação produzida no regime anterior de possíveis interferências do Judiciário.

O parecer de Medeiros Silva é contra a pretensão de oficial da Marinha para anular decreto de 1952 que o transferiu para reserva com base no decreto-lei n° 2.173, de 1940. Em suas alegações, o oficial recorria à decisão do STF, no julgamento do mandado de segurança n° 1.103, ocorrido em 25.06.1951<sup>252</sup>, que declarou “inconstitucionais” os artigos 9°, 10 e 11 do aludido decreto-lei, nos quais se fundamentou o ato administrativo que o colocara na inatividade. Esses artigos – especialmente o artigo 10 – estabeleciam critérios diferentes para a transferência compulsória dos oficiais para a reserva remunerada. Os Oficiais-Generais (Vice-Almirante e Contra-Almirante) seriam transferidos pelo critério de antiguidade e idade, respectivamente. Para os demais oficiais superiores, a escolha seria feita por um Conselho de Oficiais sem a definição de outros critérios objetivos, apenas sendo escolhido aquele que fosse o mais votado. O recurso contra a decisão seria decidido pelo próprio Conselho.

---

<sup>249</sup> Aqui faço referência ao livro *O que resta da ditadura* (2010), de Edson Teles e Vladimir Safatle, para mostrar como os chamados “entulhos autoritários” são resistentes de serem apagados em nossos processos de transição política.

<sup>250</sup> Essa prevalência das leis sobre as normas da Constituição, ou de uma legalidade sobre a constitucionalidade, típica dos períodos autoritários, continuaria no período de redemocratização em 1946. Vários motivos para isso, mas o mais forte deles é que aquele momento o texto constitucional não tinha a *status* de norma jurídica. A Constituição era vista como um documento político e sua concretização estava condicionada aos interesses do legislador ou à discricionariedade da administração. Somente após o fim da 2ª Guerra, especialmente na Europa Ocidental, que o texto constitucional terá importância e centralidade atuais, com o reconhecimento de sua força normativa, além do caráter vinculativo e obrigatório de suas disposições. No Brasil, esse fenômeno se dará apenas a partir da Constituição de 1988 (BARROSO, 2005, p.5-6). No país, portanto, a lei poderia conviver com uma inconstitucionalidade clara, mas isso não gerava grandes constrangimentos. Bastava acionar o argumento da ordem, do “estado de necessidade do Estado” (MARQUES, 2015, p. 142-143) para se afastar prescrições constitucionais de limitação de poderes do Estado.

<sup>251</sup> Trata-se do parecer “Declaração de Inconstitucionalidade. Militar. Transferência para a reserva. Prescrição”. (MEDEIROS SILVA, 1953b). O termo pré-constitucional se refere ao direito referente à constituição então vigente. Aqui se refere à legislação anterior à Constituição de 1946.

<sup>252</sup> O Acórdão do julgado está disponível na *Revista de Direito Administrativo*, Vol.33, 1953.



O confronto dos dispositivos do decreto-lei foi feito com o artigo 141, §1º, 3º, 4º e 25 e artigo 182 da Constituição de 1946.<sup>253</sup> A questão principal que o parecer discute é a eficácia da declaração de inconstitucionalidade do STF para a legislação produzida antes da Constituição de 1946. Carlos Medeiros Silva chega a argumentar que, quanto à decisão judicial, “em certos casos, a administração pode e deve aplicá-las às hipóteses semelhantes, máxime quando se trata de aplicação de lei declarada contrária à Constituição” (MEDEIROS SILVA, 1953b, p. 450)<sup>254</sup>. No entanto, destaca que “a decisão judicial só opera na espécie que lhe deu causa”. Para ele, a decisão contida no Mandado de Segurança n. 1.103 só aproveitaria aos seus impetrantes, não, podendo, portanto, ser estendida *erga omnes*: “para que a lei, declarada “inconstitucional”, deixe de vigorar para os que não foram parte na demanda que ensejou a declaração, é necessária sua revogação por lei nova, ou a intervenção do Senado Federal, na forma do art. 64 da Constituição” (MEDEIROS SILVA, 1953b, p. 452) Por certo, o posicionamento de Medeiros Silva não destoava do entendimento da época a respeito dessa questão<sup>255</sup>, no entanto seu entendimento evitava que o arcabouço jurídico construído anteriormente fosse desconstituído por meio de uma hermenêutica pautada pelos princípios da Carta de 1946. Medeiros Silva se posiciona contra a ideia de uma inconstitucionalidade superveniente. Para ele, as relações fáticas próprias de determinada época haviam construído, de forma legítima, proposições normativas que refletiam aquele momento<sup>256</sup>. A mudança dessa realidade não poderia afetar, *ex nunc*, a legitimidade das regras construídas sob

---

<sup>253</sup> De acordo com o Min. Edgar Costa (Relator), a transferência para a reserva dos embargantes por meio do decreto-lei n. 2.173, de 1940, “importa em tornar subsistente na Armada o art. 177 da Carta de 1937” (p. 63 do MS 1.103, de 20.06.1951 e RDA, vol. 33, p. 127). Edgar Costa, como os demais ministros, votou pela inconstitucionalidade dos referidos artigos.

<sup>254</sup> Em parecer de 1954, Medeiros estabelece ainda outros requisitos para a aceitação da decisão judicial para casos administrativos: “É sabido que as decisões judiciais só obrigam nos casos concretos. Sendo elas, porém, *reiteradas e tomadas por expressiva maioria*, com pleno conhecimento de sua extensão na esfera administrativa, como acontece na espécie, não há como fugir ao seu cumprimento” (MEDEIROS, 1954a, p. 378, grifos do autor).

<sup>255</sup> A dispensa da participação do Senado no controle de constitucionalidade é algo recentíssimo na experiência constitucional brasileira. Somente com o advento da Constituição de 1988, especialmente com o trabalho de hermenêutica constitucional construída a partir dos anos 2000, que se atribuiu eficácia geral às decisões por meio do controle incidental de constitucionalidade, conferindo-se à própria decisão da Corte força normativa com eficácia geral, sem a necessidade que o Senado suspenda a execução da lei contida no art. 52, X da atual Constituição (MENDES; COELHO; BRANCO, 2007, p. 1032-1037).

<sup>256</sup> Esse entendimento manteve-se ao longo da jurisprudência do STF. Em análise sobre a ADI nº 2 (dec. MC de 20/10/88), Andrei Koerner (2014) mostra que a preservação da ordem jurídica como afirmação do existente e fincado na ideia de “tradição” jurídica, continuaria nas decisões dos ministros da Corte após 1988. Questões de fundo, como o contexto autoritário sob o qual as normas foram produzidas, eram silenciadas nos votos. Koerner aponta que os ministros que defendiam a preservação da ordem jurídica apresentavam objeções baseadas em conceitos e normas procedimentais do controle de constitucionalidade no Brasil: “essas objeções indicam que o princípio da continuidade da ordem jurídica não era apenas uma premissa para manter a doutrina da recepção, mas que acabava por oferecer um conjunto de critérios de julgamento com os quais o existente, firmado pela tradição – e independentemente de juízos sobre sua origem no autoritarismo político – acabava por se impor ou circunscrever o alcance do novo (KOERNER, 2014, p. 51-52).

determinado contexto histórico, a não ser que houvesse uma manifestação clara do Parlamento nesse sentido.

Ademais, afirmava Medeiros Silva, mesmo que na ementa do acórdão tivesse a Corte aludido à inconstitucionalidade dos dispositivos do decreto-lei n. 2.173, de 1940, o que teria feito na verdade, “[...] foi declarar revogados, pela Constituição de 1946, os textos anteriores, com elas colidentes, particularmente em confronto com o seu art. 182” (MEDEIROS SILVA, 1953b, p. 451)<sup>257</sup>. Contudo, uma limitação técnica apontada por Medeiros Silva impediria o Tribunal em fazer essa declaração:

É sabido que a declaração de ‘inconstitucionalidade’ pressupõe a vigência de dois textos de hierarquia diversa, sendo o ordinário baixado posteriormente à promulgação do constitucional. Conforme sustentei no Parecer 243-T, de 27-2-52 (MEDEIROS SILVA, 1953b, p. 451, *itálicos do autor*).

Para ele, “não é admissível declarar-se a ‘inconstitucionalidade’ de lei ordinária em face de Constituição revogada, nem de Constituição promulgada posteriormente” (MEDEIROS SILVA, 1953b, p. 451). Quanto ao primeiro caso, porque não teria sentido discutir a divergência entre dois diplomas quando um deles já deixou de vigorar. Ademais, a questão também seria resolvida pelo princípio hierárquico, ou seja, o texto de menor hierarquia cederia ao de maior. Contudo, quanto “[à] incompatibilidade entre um lei *anterior* à Constituição, não se resolve pela declaração de inconstitucionalidade, mas pelo princípio da *revogação*” (MEDEIROS SILVA, 1953b, p. 451, *grifos do autor*)<sup>258</sup>. A constitucionalidade da lei somente poderia ser aferida em face da Constituição vigente à época de sua promulgação<sup>259</sup>. Por esse entendimento, não teria o STF, com a declaração de inconstitucionalidade, a prerrogativa de retirar do mundo jurídico determinada lei. A Corte estaria de mãos atadas quanto à legislação do regime autoritário. Citando Rui Barbosa, o autor afirma que os “tribunais não revogam leis” (MEDEIROS SILVA, 1953b, p. 451) e que, além desse impedimento, “[...] admitindo-se para argumentar, que houve o colendo Tribunal perpetrado um erro de técnica, ainda assim, a declaração de inconstitucionalidade não se estenderia a quem não pediu judicialmente” (MEDEIROS SILVA, 1953b, p. 451). Para isso,

<sup>257</sup> Dizia a Ementa: DECRETO-LEI 2.173, DE 5 DE MAIO DE 1940; SUA INCONSTITUCIONALIDADE NA PARTE EM QUE DISPÕE SOBRE A TRANSFERENCIA COMPULSORIA PARA A RESERVA DE OFICIAIS DA ARMADA (ARTS. 9, 10 E 11). (MS 1103 EI, Relator: Min. EDGARD COSTA, Tribunal Pleno, julgado em 25/06/1951, DJ 23-08-1951 PP-07831 EMENT VOL-00052-01 PP-00054 ADJ 04-04-1952 PP-02008).

<sup>258</sup> Para apoiar sua argumentação, Medeiros cita acórdão do STF, de 24.01.1936: “A lei anterior à Constituição e incompatível com esta considera-se *revogada* e não *inconstitucional*”. Disponível na *Revista Forense*, vol. 68, p.170, *itálicos do autor*.

<sup>259</sup> Medeiros retira esse entendimento do acórdão do TJ do Distrito Federal, de 16.09.1947, disponível na *Revista Forense*, vol.125, p. 499 e vol.142, p. 224.

seria necessária sua revogação por lei nova ou intervenção do Senado, na forma do art. 64 da Constituição<sup>260</sup>.

A legislação anterior à 1946 estaria infensa à análise de sua constitucionalidade porque a única baliza para isso estaria na Constituição sob a qual foi produzida: “seria esdrúxulo perquirir da ‘inconstitucionalidade’ de uma lei ordinária em conflito, não com a Constituição então vigente, mas com outra futura, ainda não promulgada” (MEDEIROS SILVA, 1953b, p.452, ênfase do autor). Para ele, atos ocorridos sob determinada Constituição, aos quais foi aplicada a legislação pertinente, não poderia ser revisto com base em Constituição superveniente. Tanto a aplicação como a própria legislação anterior poderiam ser resguardadas – posto que não houve sua revogação – mesmo que eivada de “inconstitucionalidades”.

Para Medeiros Silva, a legalidade novamente se sobrepunha à constitucionalidade. Normas ordinárias se manteriam em vigência mesmo contrariando a Constituição<sup>261</sup>. Esse entendimento contrariava a decisão do STF, que declarou expressamente, por maioria, a inconstitucionalidade dos dispositivos do Decreto-lei 2.173/40. Medeiros, dessa maneira, negava administrativamente, a concessão de direito.

## 6.8 CONCLUSÃO

O estudo dos textos de Carlos Medeiros Silva mostra que em regimes autoritários a interpretação sobre o direito seria mais aberta, recorrendo com frequência a fatores políticos ou mesmo à abstração dos princípios jurídicos como forma de justificação das medidas de caráter autoritário. Por outro lado, após o processo de redemocratização haveria um retorno para uma exegese de fundo mais positivista.

<sup>260</sup> Em parecer da RDA, Vol.37, 1954, p. 378, Medeiros repete o mesmo argumento: “É sabido que o Poder Judiciário não revoga a lei mesmo quando proclama sua inconstitucionalidade. Declara-a *inaplicável* ao caso concreto submetido ao seu exame” (MEDEIROS SILVA, 1953e, p. 377-8).

<sup>261</sup> Essa concepção era presente no próprio STF. No julgamento do MS 1.103, de 25.06.51, o Min. Lafayette de Andrada defendia a legalidade do decreto ante a Constituição. De acordo com ele, a transferência para a reserva remunerada “atendeu aos princípios legais, nos termos do art. 9º, após proposta feita pelo Conselho dos Oficiais Gerais” (STF, 1951 p.65), não havendo qualquer irregularidade do ato: “A lei se inclinou por um critério e com isso não deixou de lado, como salientei, a Constituição” (STF, 1951, p. 66). Diante do critério da legalidade não havia porque se discutir a constitucionalidade da lei. O mesmo entendimento foi o do Min. Luis Galloti, para quem a questão deveria se limitar à legalidade do ato e não de sua possível inconstitucionalidade, posto que não fora trazida inicialmente pelas partes. Para ele a análise deveria se pautar a respeito do preenchimento das questões formais para a existência da lei, preenchido esses requisitos não haveria qualquer ilegalidade: “[...]. Apreciemos o ato impugnado sob o ponto de vista de sua legalidade; verificamos se as formalidades legais foram cumpridas, se a autoridade que decidiu é competente. Poderá haver injustiça e então deveremos deter-nos, porque só é possível ao Poder Judiciário rever os atos ilegais do Poder Executivo, mas não os atos injustos” (STF, 1951 p. 72).

Exemplar dessa mudança exegética foi observada nas decisões administrativas de Carlos Medeiros Silva sobre as acumulações remuneradas. Seus pareceres sobre o tema nos apresenta o percurso de um jurista que, inserido no centro do debate de algumas das mais importantes decisões jurídicas do regime, se vê tendo que reelaborar suas próprias decisões de acordo com as mudanças políticas pelas quais o país passava. No regime autoritário, sua hermenêutica atravessa a fronteira do campo jurídico para recorrer à política e às “questões sociais” de seu tempo para, assim, justificar a finalidade de uma legislação restritiva de direitos. Estabelecida os fundamentos políticos da legislação num primeiro momento, relacionando-o aos interesses superiores do Estado, estabelecia-se uma sequência de decisões denegatórias inspiradas em valores da “política”. Após a reconstitucionalização em 1946, observa-se uma mudança. A perspectiva exegética muda, tornando-se mais positivista.

Contudo, essa diferenciação, de início, com fronteiras tão bem definidas, se mostrou mais permeável. Se a partir da década de 1930 e ao longo do Estado Novo pode-se observar a utilização de Medeiros de argumentos jurídicos mais abertos ao que está “fora” do ordenamento jurídico, a partir da redemocratização, sua interpretação sobre o direito como que retorna aos anos do regime varguista. Por certo, durante um breve período, logo após a queda do regime em 1945, há uma defesa positivista da lei. Contudo, esse posicionamento não se daria no sentido de uma filiação intelectual do jurista ao positivismo. Seu posicionamento demonstrava uma defesa da produção legislativa anterior; era preciso resguardar o esforço promovido na renovação do direito pátrio iniciado em 1930. O discurso da fidelidade intransigente à lei era instrumento adequado para essa tarefa.

Esse movimento fica mais perceptível no início da década de 1950. Vargas estava novamente no poder e Medeiros novamente integrado como jurista do governo. As pontes com as premissas autoritárias são refeitas. Representativo desse movimento são a interpretação restritiva ao direito de greve, o nacionalismo e as diversas negativas, na seara administrativa, da concretização de direitos criados a partir da reconstitucionalização do país.

Esses diferentes posicionamentos revelariam uma jurista adaptável? Acreditamos que não. O compromisso maior do jurista é com uma compreensão de como deveria ser o Estado, do papel que cabia ao povo, às elites, e a partir disso, o modo de como deveriam ser organizadas as instituições. A ideia de adaptabilidade, como trabalhada por Seelaender (2010), pinça determinadas mudanças de rotas, de determinadas exegeses que poderiam revelar um jurista descompromissado com seus primeiros posicionamentos; em suma, um oportunista. Revelar-se-ia, então, a falta de profundidade ideológica desses atores, adaptáveis, portanto, ao regime político de plantão. No entanto, se se considera uma longa trajetória, no sentido da

duração de uma vida, chegamos a outro entendimento: uma vida dedicada a legitimar tantos projetos autoritários e golpes não pode ser considerada adaptável.



## 7 CARLOS MEDEIROS E A DELEGAÇÃO LEGISLATIVA: HISTÓRICO DE UMA JUSTIFICAÇÃO JURÍDICO-AUTORITÁRIA

Neste capítulo, busca-se compreender como a construção da doutrina a respeito das delegações legislativas serviu como modelo para a construção institucional do Estado autoritário brasileiro. O tema da delegação de poderes – que nasce a partir de um discurso que aponta a necessidade de ajustamento do governo à modernização pela qual passava a sociedade no século XX – exorbita fronteiras administrativistas; a delegação passaria a englobar questões constitucionais e fundamentar uma nova compreensão sobre a doutrina da separação entre os poderes como meio de legitimar a transferência das prerrogativas do poder Legislativo para o Executivo. Deve-se frisar que, por meio das discussões doutrinárias a respeito das delegações, também se construiu o caminho para a legitimação da transferência das funções do Judiciário ao Executivo e que retornaria como possibilidade de forma tímida na década de 1950<sup>262</sup>. Contudo, a discussão concentrou-se, fundamentalmente, na relação entre Executivo e Legislativo. Carlos Medeiros foi um dos juristas mais atuantes no debate sobre o tema, sobre o qual teve a oportunidade de concretizá-lo de forma indireta por meio da legislação que criou para legitimar o golpe militar em 1964.

---

<sup>262</sup> Refiro-me especificamente ao debate entre Bilac Pinto e Gustavo Capanema a respeito da dimensão que teria a delegação de poderes. Apresentada a proposta de João Mangabeira para suprimir o §2º do artigo 36 da Constituição – que proibia expressamente a delegação de poderes – por outro que a considerasse na forma de um §4º ao artigo 67 da Carta, Bilac Pinto se manifesta a respeito: “a expressão *delegação de poderes* é mais ampla. Gostaria que V. Exa. [Gustavo Capanema] fixasse um outro aspecto, porque considero, por exemplo, que, no Brasil, há mais necessidade da delegação – se assim se poder dizer – da função jurisdicional do que propriamente da legislativa. Esse é um problema focalizado em toda parte. Nos Estados Unidos e Inglaterra, onde as funções do Estado são enormemente ampliadas, verificou-se não ser possível deixar com o Poder Judiciário o monopólio da jurisdição. Daí a criação de numerosos órgãos administrativos com a finalidade de exercer a função jurisdicional” (MANGABEIRA, 1956, p.86). Para Bilac Pinto, ao se propor a supressão do art. 36, §2º da Constituição, se abarcaria “todas as fórmulas dos três poderes”. Capanema, apesar de considerar que a observação de Bilac estava correta quanto a amplitude da supressão do referido artigo, finaliza a discussão afirmando que o debate que estavam travando era apenas quanto a estrutura do Poder Legislativo: “assim, quando emprego a expressão *delegação de poderes*, me referido à delegação do poder de legislar” (MANGABEIRA, 1956, p. 86). A discussão se deu no contexto das discussões a respeito da reforma da Constituição em 1956. A Fundação Getúlio Vargas (FGV) convidou alguns dos componentes da Comissão Nereu Ramos juntamente com outros juristas para debater propostas de reforma do Poder Legislativo. O debate se deu por meio de “mesas redondas” na instituição e seus resultados foram publicados em livro como forma de subsídio para as discussões travadas no Congresso. A mesa sobre a reforma do Legislativo foi formada por Themístocles Cavalcante (Presidente), João Mangabeira (Relator) e demais membros: Gustavo Capanema, Bilac Pinto, Samuel Duarte, José Augusto, Hermes Lima e Carlos Medeiros Silva (MANGABEIRA, 1956).

## 7.1 HISTÓRICO

O tema das delegações de poderes acompanhou os debates jurídicos desde a construção do texto constitucional de 1891. Como afirmou Vítor Nunes Leal (1946, p. 378), “é um dos mais velhos e debatidos temas de nosso direito constitucional”. Apesar de a Constituição de 1891 não tê-la instituído formalmente, tampouco a vedava expressamente, de modo que fosse tolerada pela jurisprudência da época (LEAL, 1946, p. 386; LANDAU, 1956, p. 477). Até mesmo Rui Barbosa – exemplo constantemente citado pelos defensores da delegação – teria se rendido à sua necessidade diante das exigências concretas da Administração (MAXIMILIANO, 1948, p. 408; GALLOTI, 1949, p. 538; FAGUNDES, 1956, p. 13).

O tema ganharia nova força a partir dos anos 1930, com os debates a respeito da reconstitucionalização do país após o golpe de Estado em outubro do mesmo ano. Entre os mais ardorosos defensores da delegação de poderes nesse período se encontrava Themístocles Cavalcanti (MESURINI, 2016, p. 215-222). Tratava-se de período de renovação das instituições no sentido de adequá-las às tendências centralizadoras então dominantes. Nesse sentido, de acordo com Cavalcanti, era necessário “despreendimento doutrinário” e certa “subversão” dos modelos importados da Europa (CAVALCANTI, 1933 *apud* MESURINI, 2016, p. 198). O modelo de uma separação rígida entre os poderes deveria sofrer flexibilizações<sup>263</sup>. O jurista defendia a “absorção do poder mais fraco pelo mais forte, levando a estabelecer uma simplificação dos poderes” (CAVALCANTI, 1938 *apud* MESURINI, 2016, p. 209).<sup>264</sup> Caberia ao Executivo não apenas administrar, em sentido estrito, como “ [...] igualmente, dentro de suas funções regulamentares, exercer uma atividade legislativa, por vezes preponderante” (CAVALCANTI, 1938 *apud* MESURINI, 2016, p. 210).

A partir do texto constitucional de 1937, a delegação passaria a ser uma realidade jurídica, pelo menos formalmente, como destacou o seu criador, Francisco Campos:

A Constituição de 10 de Novembro permite expressamente a delegação do Poder Legislativo.

Nisto, ainda, a Constituição de 10 de Novembro atendeu à realidade. Não há hoje nenhuma controvérsia relativa à incapacidade do corpo legislativo para a legislação direta.

[...]

A delegação de poderes não só foi permitida, como se tornou a regra, pois a Constituição prescreve que os projetos de iniciativa do Parlamento devem cingir-se a regular matéria de modo geral ou nos seus princípios, deixando ao Governo a tarefa

<sup>263</sup> Essa perspectiva era lugar comum entre os principais juristas do período, como se verá adiante.

<sup>264</sup> Essas ideias estão expressas na obra *Instituições de Direito Administrativo* (1938).



de desenvolver os princípios e de regular os pormenores (CAMPOS, 1937, p. 13-14).

Como reação à efetiva concentração de poderes no Executivo em 1937, os constituintes de 1946 novamente rechaçaram a delegação legislativa por meio do art. 36, §2º da nova constituição<sup>265</sup>, o que gerou forte crítica por parte da época. Autores como Bilac Pinto (1946, p. 43) Vítor Nunes Leal (1946, p. 379), Carlos Maximiliano (1948, p. 407-412), Seabra Fagundes (1956, p. 13) e o já citado Themístocles Cavalcanti (1951, p. 449) não economizaram nas palavras para recriminar a escolha dos constituintes.

De uma forma geral, a argumentação das críticas seguia um roteiro que partia da constatação de que a complexidade do mundo contemporâneo exigia do Estado maior agilidade e eficiência administrativa. Nesse sentido, os países centrais, especialmente os Estados Unidos sob o *New Deal*, adotavam de maneira ampla a delegação de poderes para o Executivo. Ademais, não poderiam os parlamentos ter a exclusividade na produção legislativa, dado que, por sua natureza política, se deixavam levar por interesses egoístas de grupos de interesse na contramão das necessidades do Governo. Além desse argumento político somavam-se os de caráter técnico: faltaria aos parlamentares a *expertise* necessária para produzir leis adequadas aos desafios dos modernos problemas econômicos e sociais demandados ao Estado. A junção desses caracteres resultaria num processo moroso, inadequado à velocidade exigida pelas novas demandas, como exprimia Carlos Maximiliano: “a engrenagem complicada dos parlamentos, a lentidão e a falta de orientação dos seus trabalhos levam o desânimo ao espírito dos que desejam que produzam aquelas corporações obra sistemática e de vulto” (1948, p. 408).

Essa constatação levava à necessidade de se repensar as funções de cada poder. Não se falava mais numa rígida separação entre poderes. A força semântica se deslocava da palavra separação para a palavra harmonia entre os poderes, buscando-se chegar a um “meio termo razoável”, como concluía Carlos Maximiliano (1948, p. 409) ou de uma “elasticidade sempre recomendável” como defendia Themístocles Cavalcanti (1951, p. 449).

Em texto de 1951, Carlos Medeiros Silva entrava no debate sobre a necessidade de relativizar a separação entre os poderes para possibilitar a delegação ao Executivo. Defendia que a exegese da Constituição a esse respeito deveria ser feita “no sentido liberal e fecundo”, de modo que fossem evitadas “as interpretações radicais e inflexíveis, a fim de permitir que o

---

<sup>265</sup> Art. 36. São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. [...] § 2º É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

pensamento constitucional frutifique ao contato com as realidades. A exegese restritiva leva à esterilidade” (MEDEIROS SILVA, 1951d, p. 321-322) afirmava o jurista. Por meio dessa “interpretação liberal” a jurisprudência teria possibilitado a delegação:

A propósito da delegação de poderes, vedada expressamente pela Constituição vigente (art. 36, §2º), decidiram o Supremo Tribunal Federal (Habeas-corpus, n. 30.355, de 1948) e o Tribunal Federal de Recursos (Mandado de Segurança, 437, de 1949) que a regra constitucional comporta exceções, nela não previstas (MEDEIROS SILVA, 1951d, p. 322).

Finalizada a experiência do Estado Novo, era necessário garantir ao Executivo o reforço de sua capacidade legislativa ante os bloqueios estabelecidos pela Constituição de 1946, especialmente o contido no artigo 36, §2º. Para isso, o discurso jurídico trabalhou com afincos estudando o poder regulamentar, especialmente realizando comparações à experiência de outros países, de modo que se colhessem as discussões na doutrina estrangeira para serem adaptadas à realidade brasileira. Medeiros Silva foi um dos juristas mais destacados nessa discussão. Em seus textos, é possível se verificar os principais pontos debatidos e o contexto de autores – nacionais e estrangeiros – trazidos para examinares o tema<sup>266</sup>.

## 7.2 A IMPORTÂNCIA E A CENTRALIDADE DO EXECUTIVO EM TEMPOS DEMOCRÁTICOS

Em tempos de regularidade democrática<sup>267</sup>, era necessário garantir o espaço para a produção legal do Executivo. Como a Constituição vedava expressamente a delegação legislativa, os juristas recorreram a um instituto similar pelo qual poderiam desenvolver margens de atuação legislativa por parte do Governo. Nesse sentido, ocorre um reforço à teoria do poder regulamentar.

De acordo com definição oferecida pelo próprio Medeiros Silva, o poder regulamentar é atribuição que o Presidente tem de baixar decretos e regulamentos para a fiel execução da lei, sendo, inclusive, prevista no art. 87, I, da Constituição de 1946:

É uma faculdade outorgada diretamente pela lei fundamental que não pode ser tolhida, limitada ou vedada pela legislação ordinária; não a exerce o Poder Executivo como delegação do Legislativo, mas como poder próprio, de que usará sempre que julgar conveniente (MEDEIROS SILVA, 1952e, p. 350).

<sup>266</sup> Por uma questão de delimitação temática – relativa ao escopo desta tese – privilegamos, em nossa exposição, os autores nacionais citados por Carlos Medeiros.

<sup>267</sup> Refiro-me aqui apenas ao regular funcionamento das instituições liberais.

A Constituição proibira as delegações de poderes (art. 36, §2º), entretanto assinalava Medeiros Silva: “conferiu ao Presidente da República em toda a sua plenitude a faculdade de baixar decretos e regulamentos (art. 87, nº I) e aos Ministros de Estado a de expedir “instruções” para a boa execução daqueles (art. 91, nº II)” (MEDEIROS SILVA, 1952e, p.350)<sup>268</sup>.

A delegação legislativa, por sua vez, na definição de um de seus defensores é “o ato jurídico pelo qual o Parlamento, que recebeu da Constituição a competência para fazer a lei, confia esta faculdade no todo ou em parte, ao chefe do governo” (LANDAU, 1956, p. 476). Essa transferência se fazia com o estabelecimento de certos condicionamentos estabelecidos pelo poder delegante. O Legislativo estabelecia normas gerais e deixaria ao Executivo o preenchimento mais especializado da legislação, não renunciando, portanto, à sua competência (CAVALCANTI, 1951, p.450).

A diferença entre os institutos estaria na natureza tipicamente administrativa do poder regulamentar, entendido como um ato administrativo que decorre da competência para governar. O poder regulamentar, com destaque por Medeiros, é exercido como “poder próprio” do Executivo e não uma delegação do legislativo. A delegação, por sua vez, teria natureza legislativa. Por meio dela, o Legislativo transfere a outro poder tarefa que lhe seria própria (MAXIMILIANO, 1948, p. 407).

Juristas como Themístocles Cavalcanti e Carlos Maximiliano, especialmente durante as décadas de 1930 e 1940, tentaram estabelecer uma compreensão mais “moderna” a respeito dos dois institutos. Construiu-se, assim, uma interpretação que buscava estabelecer indistinções, desenvolvendo a argumentação de que o poder regulamentar seria uma forma de delegação legislativa.

Essa forma de apresentar o poder regulamentar, como destacou Themístocles, seria consequência das “modificações inerentes ao regime político vigente” (CAVALCANTI, 1938 *apud* MESURINI, 2016, p. 216). O objetivo precípua do jurista em legitimar a ampliação do poder regulamentar seria o de fornecer suporte jurídico para a reforma da administração pública. Para concretizar esse projeto, dever-se-ia entender o poder regulamentar como [...] “uma delegação ou autorização legislativa de maneira mais ampla” e assim proceder a essas amplas reformas à margem do Parlamento, “mais pelo decreto do que pela lei”, fenômeno

---

<sup>268</sup> Nesse mesmo parecer, Medeiros retoma o tema da imunização da legislação autoritária, tratado anteriormente. Para ele, não se poderia invalidar os atos expedidos antes da atual Constituição (1946), pois estes estavam “conformes e em obediência à lei a que se referem”. Aplicar-se-ia, para estes casos, somente “as regras referentes à caducidade das delegações legislativas em face da nova Constituição” (MEDEIROS, 1952, p. 350).

concretizado de forma efetiva a partir de 1937 pela figura do decreto-lei (MESURINI, 2016, 217).

Para Carlos Maximiliano (1948, p. 410), “o artigo 36,§2º, deve ser interpretado acorde com o artigo 87, n. I, que segue a regra universal: outorga ao Presidente da República especial competência para REGULAMENTAR”. Maximiliano, por meio do “método sistemático”, buscava apresentar a delegação como uma extensão do poder regulamentar.

O debate sobre as delegações será um tema recorrente entre os juristas do período e bastante sensível para aqueles vinculados diretamente à Administração, seja em tempos de normalidade institucional, seja em períodos ditatoriais. De qualquer modo, tanto em um como no outro, o que se observa é uma construção doutrinária que gravita em torno das necessidades do Executivo. Ao se discutir o poder regulamentar e sua extensão, procede-se, de fato, ao estabelecimento de mecanismos que possibilitem a capacidade de produção legislativa pelo Executivo. Essa discussão, que se fundamenta na doutrina da separação de poderes, reveste-se de contornos menos nítidos. No lugar do estabelecimento de delimitações mais claras das prerrogativas de cada poder, instalam-se fronteiras móveis que se movimentam em determinados momentos para um lado (Executivo) ou para o outro (Legislativo), com base em determinados contextos. Contudo, naqueles anos seguintes ao fim do Estado Novo, havia uma cisão entre a perspectiva adotada pelos constituintes de 1946, que vedaram as prerrogativas legislativas do Executivo e a opinião de influentes juristas que haviam apoiado direta ou indiretamente o regime autoritário anterior. Para estes, o caminho a ser adotado durante a década de 1950 ainda se dava em direção ao fortalecimento do Executivo.

Em texto na Revista de Direito Administrativo, Carlos Medeiros, então Consultor Jurídico do DASP, afirmava que a extensão do poder regulamentar era uma matéria controvertida e que se assentava, “na concepção política que preside à organização do Estado” (MEDEIROS SILVA, 1950, p.1). Com essa afirmação, Medeiros defendia a forma pragmática de como deveriam ser tratadas todas as doutrinas, especialmente a da separação de poderes, que necessitariam ser revistas ante às diretrizes políticas de determinado Estado. Dessa forma, buscava afastar-se do que considerava uma compreensão essencialista de alguns dos pressupostos teóricos fundadores da organização liberal do Estado, para, destacado esse ponto, defender que a rígida distinção entre Legislativo e Executivo não seria algo relevante ante o “conteúdo” da lei:

Não basta remontar-se à separação dos poderes preconizada por Montesquieu, cuja rigidez varia no tempo e no espaço, para discriminar as competências do Legislativo e do Executivo e consequentemente fixar a distinção entre a lei e o regulamento, de acordo com a fonte que edita o texto. Essa remissão dá ao interprete uma noção formal, sem revelação do conteúdo. Este, de difícil caracterização, é que interessa àqueles que devem elaborar quer a lei, quer o regulamento, no exercício de sua competência (MEDEIROS SILVA, 1950, p. 1).

Medeiros estabelecia uma distinção entre a “noção formal” e o “conteúdo” da lei que remetia à diferenciação estabelecida por Oliveira Vianna para caracterizar nossos juristas entre idealistas utópicos e idealistas orgânicos. Os utópicos se destacariam por importar de forma acrítica teorias e fórmulas jurídicas sem qualquer relação com a realidade que os cercava. Os orgânicos, por sua vez, adequariam a legislação aos costumes, práticas e tradições locais<sup>269</sup>. Para Medeiros, em consonância com a perspectiva orgânica de Estado, o conteúdo da lei deveria ser retirado “na concepção política que preside à organização do Estado” (MEDEIROS SILVA, 1950, p. 1).

Carlos Medeiros buscava ressaltar que já tínhamos uma forte tradição de atuação regulamentar por parte do Executivo nacional; forte a ponto de a regulamentação sobrepujar a própria lei. Como exemplo dessa afirmação, apresenta o caso da legislação tributária. Segundo ele, uma área “tradicionalmente da competência privativa do Legislativo que nele teve, historicamente a sua principal razão de ser, confundindo-se em suas origens”, mas que no país “deixa larga margem ao poder regulamentar” (MEDEIROS SILVA, 1950, p. 1). Nesse sentido, destaca o Código de Contabilidade da União (Decreto n.15.783, de 8.11.22), que foi regulamentado pelo Executivo com 926 artigos; e o da Lei 154, de 25.11.47, sobre o imposto de renda, que, em seu artigo 27, definia que o poder Executivo poderia “baixar o regulamento de execução, o qual consolidará toda a legislação do imposto de renda” (MEDEIROS SILVA, 1950, p.1).

### 7.3 O PARALELISMO ENTRE PODER REGULAMENTAR E LEGISLATIVO

Com o objetivo de reforçar as prerrogativas do Executivo e de neutralizar interpretações que determinassem uma posição subalterna daquele ao Legislativo, Medeiros estabelece o paralelismo entre a competência legislativa e a regulamentar:

A competência legislativa e a regulamentar se exercem paralelamente, uma vez que ambas têm fundamento constitucional. Não é possível, portanto, vedar a lei a

---

<sup>269</sup> Cf. Oliveira Vianna (1939).

regulamentação de seu texto. O Executivo poderá fazê-lo sempre que julgar conveniente (MEDEIROS SILVA, 1950, p. 2).

Na configuração estabelecida por Medeiros, esse paralelismo conferia autonomia do poder regulamentar frente à lei e a divergência entre ambos deveria ser resolvida somente pelo Judiciário: “devem, pois, uma e outra competência exercer-se paralelamente e não em conflito. Nesta última hipótese caberá ao Judiciário por termo à divergência” (MEDEIROS, 1950, p. 5).

Na fundamentação dessa posição, trazia como referência o posicionamento da doutrina administrativista francesa do entre guerras, especialmente a que deu suporte ao governo de Vichy, como a de Roger Bonnard, além de outros publicistas como M. Hauriou, H. Bonneau e Carré de Malberg<sup>270</sup>. Entre esses, destaca-se o posicionamento de M. Hauriou, que defendia que o poder regulamentar não poderia ser entendido como uma delegação do poder legislativo:

*Il faut considérer comme fausse la théorie d'après laquelle le pouvoir réglementaire serait une délégation du pouvoir législatif; elle est fautive parce que le pouvoir réglementaire est spontané et historiquement antérieur au pouvoir législatif, et encore parce que, dans un pays à constitution écrite et à séparation des pouvoirs, le pouvoir législatif ne se délègue pas (HARRIOU 1938 apud MEDEIROS SILVA, 1950, p. 2).*

O Legislativo, segundo esse entendimento, não poderia exercer um controle sobre o poder regulamentar do Executivo, uma vez que se tratava de poderes com o mesmo *status*, por conseguinte, sem subordinação ou dependência entre si. No entanto, o que Medeiros buscava destacar, sobretudo, era a convivência de dois poderes com prerrogativas legislativas.

De acordo com o jurista, a posição subalterna atribuída aos textos emanados do Executivo em face das normas editadas pelo Legislativo se devia à invocação da doutrina elaborada nos países de regime parlamentar. Utilizando-se de argumentos retirados do conceito de soberania popular, Medeiros Silva afirmava que, nesses países, o Legislativo representaria a vontade nacional por meio da eleição direta. O Executivo, por sua vez, seria constituído a partir da vontade do parlamento, através de eleição indireta ou por voto de confiança, com a função de executar suas deliberações. De forma diferente, o regime presidencial estruturou-se com a independência e autonomia do Executivo em face do Legislativo e do Judiciário. Da mesma forma que o Legislativo, os demais poderes teriam

---

<sup>270</sup> Sobre os juristas de Vichy cf. Olivier Camy (1997). Para uma discussão com enfoque na figura de Roger Bonnard, cf. Marc-Olivier Baruch (2000).

uma “inspiração política”, não se podendo falar em subordinação e hierarquia entre eles (MEDEIROS SILVA, 1950, p. 3).

Nessa configuração, o exercício do poder regulamentar deveria ser encarado “sob ângulos mais amplos” (MEDEIROS SILVA, 1950, p. 4), pois nela o Executivo não seria um poder delegado do Legislativo, mas um “[...] poder político com competência própria que se reveste de uma autoridade igual a dos atos que os demais órgãos do Estado [...]” (MEDEIROS SILVA, 1950, p. 4). Desse modo, “[...]o poder regulamentar há de gozar da autonomia e da extensão compatíveis com a posição constitucional do Poder Executivo. Não será admissível a proibição de seu exercício, nem a invalidação arbitrária de seus efeitos” (MEDEIROS SILVA, 1950, p. 4).

No entanto, mesmo num contexto de existência de uma propalada harmonia e da igualdade entre os poderes após a queda do Estado Novo, as referências antiliberais de Medeiros se faziam presentes. É nesse sentido que se deve compreender sua citação da doutrina de Roger Bonnard, que afirmava que o poder regulamentar ganhou espaço à medida que o Executivo passou a ter preponderância sobre o Parlamento (BONNARD, 1935 *apud* MEDEIROS SILVA, 1950, p. 3). Desse modo, o poder regulamentar seria exercido de maneira ampla pelo chefe do Estado. Com estas citações, Medeiros apontava que, mesmo após a inflexão da predominância do Executivo sobre os demais poderes – comum aos regimes autoritários –, esta prerrogativa legislativa do Executivo ainda deveria ser mantida.

De acordo com Medeiros, seria no Executivo e também no Judiciário que se daria a concretização da vontade do legislador e esta deveria se realizar, nem que para isso se recorresse a uma exegese que, ao cabo, produzisse uma nova lei mais adequada às necessidades do caso concreto:

Como o direito não se esgota com a lei, dadas as deficiências de linguagem e a impossibilidade de prever todos os casos de incidência, aos seus aplicadores, na esfera do Executivo e do Judiciário, cabe concretizar a intenção do legislador. Nesta tarefa de revelação do pensamento do legislador *o papel do intérprete é, muitas vezes, de verdadeira criação, máxime*, para preenchimento de lacunas que a ordem jurídica, em seu conjunto não tolera, assim como, noutro plano, se diz, que a natureza tem horror ao vácuo (MEDEIROS SILVA, 1950, p. 2, grifos nossos.)

A exegese, nessa proposta, era utilizada como forma de apropriação da prerrogativa de legislar pelo Executivo. Não se tratava propriamente de uma interpretação, mas de um meio de produção legal via Executivo para mitigar a rigidez de uma separação de poderes que retornara em 1946. Por esse entendimento, o Executivo suplantaria o requisito da existência de lei anterior e, portanto, da própria necessidade de interpretação de uma lei existente; ele

poderia “interpretar” a existência de vazios na legislação e produzir, por conta própria, leis para sanar essas omissões:

Ainda que o regulamento em regra pressuponha uma lei anterior à qual se acha vinculado, expressamente, a doutrina reconhece que pode ocorrer o contrário<sup>271</sup>. Mesmo sem lei anterior e ante a inércia do Legislativo, o poder regulamentar se pode exercer, quando interesse relevante, cuja tutela cabe ao Executivo prover, o reclame (MEDEIROS, 1950, p. 2).

Os fundamentos para que o Executivo suprisse a falta de iniciativa legal do Legislativo se alicerçavam na clássica “defesa da ordem” e da “segurança pública”, quando, afirmava Medeiros, “a ausência de preceitos gerais, emanados do Legislativo ou do Executivo cause perplexidade às autoridades ou à população, agravando a situação ou fomentando a subversão” (MEDEIROS, 1950, p. 2). O exercício dessa prerrogativa se daria, prioritariamente, para “regulamentos que tenham fins policiais” (MALBERG *apud* Medeiros, 1950, p. 2n)<sup>272</sup> e, de forma secundária, poderia ser exercida em matéria de organização interna e funcionamento de serviços públicos, desde que não se aumentem as despesas orçamentárias (MEDEIROS SILVA, 1950, p. 2).

Por meio desses “regulamentos sem lei anterior”, Medeiros buscava demonstrar que “na prática é quase impossível discriminar-se campos de competência privativa do Legislativo e Executivo”(MEDEIROS SILVA, 1950, p. 3). Como estratégia argumentativa – recurso, aliás, bastante recorrentemente utilizado por autores autoritários – Medeiros faz uso da autoridade de uma fonte liberal para demonstrar que esse entendimento seria amplamente aceito até mesmo por autores distantes de seu círculo ideológico. Nesse sentido, para reforçar seu discurso, retira citação de Rui Barbosa em que este, ao discutir a delegação de poderes pelo Legislativo ao Executivo, teria afirmado que “a noção elementar a todas as Constituições, de que os regulamentos se formulem para executar unicamente as leis” teria ficado reduzida a uma “ficção” (BARBOSA, [s.d.] *apud* MEDEIROS SILVA, 1950, p. 3n). O aparente reforço de Rui Barbosa aos argumentos de Medeiros é inserido de forma estratégica numa discussão que visa estabelecer a superfluidade de lei anterior frente à necessidade do Estado em legislar sobre questões de administração, segurança e ordem.

<sup>271</sup> A doutrina destacada por Medeiros era a de H. Bonneau (1944 *apud* MEDEIROS SILVA, 1950, p. 2), que afirmava que “*la portée statutaire de loi ne fait donc pas avantage obstacle au pouvoir de l’Exécutif de prendre des reglements autonomes dan le silence des lois, qu’au pouvoir de l’autorité jurisdictionelle de créer du droit nouveau au cas d’insuffisance de la loi*”.

<sup>272</sup> Medeiros cita os livros de Malberg *Teoria General del Estado*, versão espanhola, de 1948, e *La loi, expression, de la volonté generale*, de 1931.



#### 7.4 O PAPEL LEGISLADOR DO EXECUTIVO

Em discurso de posse ao cargo de Consultor-Geral da República (1951), sob o governo do Presidente Vargas, incensado como o “renovador do direito nacional”, Medeiros Silva (1951b, p. 315) ainda destaca a centralidade do Executivo sobre os demais poderes. A perspectiva de um poder unitário baseado no Executivo não mais existia. Contudo, essa compreensão ainda se refletia em tempos da exigência democrática da separação poderes em razão das novas atribuições assumidas pelo governo. Passados os anos de intenso combate às ideias liberais, Medeiros apontava o crescente do domínio do direito público em todas as esferas da vida econômica e social. Estabelecia, em 1951, o retrato de um super-Executivo, o qual, premido pelas exigências advindas do aumento de suas responsabilidades, faz as vezes do Legislativo e do Judiciário. Entretanto, à diferença desses últimos, sua atuação seria mais racional e próxima do jurisdicionado, não se deixando contaminar nem pelas contingencialidades do primeiro nem pelas dificuldades postulatórias impostas pelo segundo.

Em seu texto, a crítica ao Legislativo, lugar comum nos anos 1920-40, continua, ainda que apresentada de forma mais branda. O papel do Executivo seria o de aperfeiçoar e adaptar a legislação produzida por um Legislativo que edita leis acanhado mais por questões circunstanciais que por determinadas diretrizes estabelecidas pelo Governo. Nesse contexto, “aos agentes do Poder Executivo cabe hoje assumir posição dinâmica e intervencionista, a fim de cumprir os mandamentos legais” (MEDEIROS SILVA, 1951b, p. 314). Os ecos da estrutura legislativa montada por Vianna e seus Conselhos de Técnicos ainda se faziam presentes na compreensão de que as leis deveriam ser, prioritariamente produzidas por corpos técnicos, e não políticos.

Essa posição “intervencionista” ainda se fazia sentir pela permanência da convicção do papel legislador do Executivo, pois nele estaria a maior proximidade com os problemas reais surgidos a partir da prática administrativa direta. Se não mais lhe cabia a produção exclusiva das leis, não poderia deixar de apresentar suas contribuições para o desenvolvimento legislativo. Essa seria uma das funções que caberia à burocracia do Estado, especialmente à Consultoria da República, a qual tinha o papel, assinalava Medeiros, de formular propostas legislativas, além “de estudar permanentemente, a par dos casos concretos, os problemas fundamentais do direito público para a obra de renovação do direito que ao Governo cabe impulsionar, incessantemente” (MEDEIROS SILVA, 1951b, p. 315).

Em relação ao Judiciário, o Executivo se apresenta como um poder que atua de forma mais próxima do cidadão:

As soluções de controvérsias legais pelo Judiciário se devem amoldar a regras que a muitos não convém invocar. Perante a administração, sendo sumários e isentos de maiores despesas, os processos se multiplicam por iniciativa individual, sem prejuízo dos que os seus agentes instauram, por dever de ofício (MEDEIROS SILVA, 1951b, p. 314).

Ao estabelecer uma comparação entre a atividade jurídica da administração e do poder Judiciário, Medeiros destaca a maior amplitude da primeira: “a atividade administrativa de cunho jurídico se exerce sobre campo mais extenso do que a judiciária” (MEDEIROS SILVA, 1951b, p. 314). De acordo com o autor, bastaria comparar o número de pleitos judiciais relacionados a questões fiscais e ao funcionalismo público com os casos resolvidos pela Administração sobre esses mesmos temas, “[...] para se concluir que a atividade jurídica da administração se desenvolve, atualmente, com amplitude muito superior à dos tribunais” (MEDEIROS, 1951b, p. 314-315).

A argumentação se constrói para demonstrar a centralidade de um Executivo que se espria e que toma a forma de todos os outros poderes. É nele que estaria o fundamento do Estado. No entanto, sob a forma do Estado de Direito pós-1945, pesava sobre a máquina administrativa o ajustamento a critérios legais e ao poder de revisão do poder judiciário.

Amplia-se em favor do Executivo o seu campo de atuação, passando do domínio do privado para o público extensas áreas de iniciativa e de atuação. Mas institui-se paralelamente um regime de controle de legalidade cada vez mais rígido e profundo. Destas circunstâncias nasce para a administração o dever de agir dentro das mais lídimas esferas do direito. [...] O panorama descrito já é suficiente para demonstrar quão pesados são os encargos que vou assumir (MEDEIROS SILVA, 1951b, p315)

Adaptar-se a essa conformação se apresentava como um desafio, o que demonstrava que a obediência ao *rule of law* não era visto como natural para um Executivo que não estava acostumado a se submeter a quaisquer restrições. Na forma de um poder unitário, o Executivo dos anos 1930 e 1940 fazia suas próprias leis, que encontravam no Judiciário o dócil papel de legitimador de suas demandas. No entanto, nos anos 1950, a administração tinha “o dever de agir dentro das mais lídimas esferas do direito”(MEDEIROS, 1951b, p. 315).

## 7.5 A INFLUÊNCIA FRANCESA

Em 1952, Carlos Medeiros retoma os temas do poder regulamentar e da delegação de poderes com o texto “O poder regulamentar no direito comparado”. Nesse escrito, verifica-se a continuada e forte influência da doutrina administrativista francesa. No texto, o autor apontava uma evolução do conceito de regulamento a partir da doutrina europeia,

especialmente da França, a partir do início do século XX. Para Medeiros, “a ciência jurídica francesa, tão amante das definições, não se havia arriscado a definir o regulamento” (MEDEIROS, 1952f, p. 28). Contudo, apontava que seus contornos essenciais já estavam delimitados pela obra de Félix Moreaux em “monografia clássica” sobre o tema, que não indica o nome<sup>273</sup>, mas que apresentava a seguinte definição para regulamento: “*um regle obligatoire, imposé par une autorité publique autre que le Parlement*” (apud MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 28). Medeiros destaca os três elementos essenciais do regulamento assinalados pelo jurista francês: “consiste numa regra, diferenciando-se dos atos administrativos individuais; emana de uma autoridade pública, mas não se confunde com o contrato ou com o tratado; não é obra do Parlamento, nem se assemelha à lei” (MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 28). A seguir, Medeiros cita as definições de Corso Cameo e George Jellinek para definir o regulamento “ora como antítese da lei, ora como seu complemento” (MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 28). O que buscava destacar era a compreensão datada desses autores. Para eles, os textos baixados pelo Executivo não poderiam ser confundidos com os originados do Legislativo e sua função precípua era apenas a de completar e suprir as lacunas da legislação parlamentar.

Medeiros destaca que seria necessário superar esse entendimento para adequá-lo à realidade contemporânea de um Poder Executivo com poderes ampliados e não mais submetido às “severas restrições” impostas pelo liberalismo político e econômico (MEDEIROS, 1952, p. 29). O Legislativo não mais poderia ser compreendido como o caudatário de toda a produção legal do Estado. Para Medeiros:

No meado do século vinte as tarefas governamentais se apresentam de outra forma. O Executivo tomou a dianteira sobre o Legislativo no que toca à solução dos problemas do Governo. Passou a ter a iniciativa quase que exclusiva das leis que o Parlamento vota, e a usar amplamente as delegações. O poder regulamentar ganhou novas dimensões (MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 29).

Para fortalecer sua argumentação, o autor se utiliza mais uma vez da citação de René Capitant: “governar não é mais agir dentro do quadro das leis existentes, governar é dirigir a própria legislação, governar em uma palavra é legislar” (CAPITANT [s.d.] apud MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 29).

Essa tendência já teria sido adotada em “países de civilização adiantada” (MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 30). Desse modo, buscava destacar um movimento crescente

---

<sup>273</sup> Apesar de não citar a obra, verificamos tratar-se da obra *Le Règlement Administratif – Étude théorique et pratique de Droit Public français*, edição de 1902. A citação foi retirada da página 2 do livro.

de absorção pelo Executivo das funções legislativas que estaria se estabelecendo tanto no regime parlamentar europeu como também no presidencialismo norte-americano. Ao se referir ao caso da Inglaterra, cita autores com Leon Blum, Paul de Visscher, Maurice Battelli e o sempre presente Mirkine-Guetzevitch para sintetizar, em frase deste último, que “o Executivo sob o regime parlamentar legisla” (GUETZEVITCH [s.d.] *apud* MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 29)<sup>274</sup>. A razão para tanto estava na crescente complexidade dos problemas contemporâneos que exigiam uma resposta urgente dos governos, a qual sem sempre era alcançada pela via legislativa. Por essa razão, “o Executivo se torna cada vez mais o centro da atividade em uma democracia parlamentar” (GUETZEVITCH [s.d.] *apud* MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 29).

Nos Estados Unidos poder-se-ia observar o mesmo fenômeno. Apesar de o regime presidencialista estabelecer de forma mais nítida as fronteiras entre os poderes, o exemplo norte-americano mostrava “que o poder regulamentar cresce na medida das funções do Executivo, a despeito destas limitações de caráter teórico” (MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 30). Medeiros chamava atenção para o fato de a Constituição dos Estados Unidos não ter qualquer alusão expressa ao exercício do poder regulamentar pelo Presidente. Este poder teria se materializado à medida que questões concretas precisaram ser resolvidas pelo chefe do poder Executivo, fazendo com que o Congresso votasse de maneira casuística delegações expressas de poderes que lhes eram privativos (MEDEIROS SILVA, 1952f, p.30). De acordo com Medeiros, “o êxito das providências tomadas pelo Executivo faz calar os ortodoxos do princípio da separação de poderes” (MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 30). Em sua concepção:

A doutrina clássica da separação dos poderes, articulada para enfraquecer o Poder Executivo, vai ruindo por terra, à medida que o Estado assume a posição de comando na sociedade moderna. O instrumento desta política na Inglaterra e nos Estados Unidos é principalmente a legislação elaborada pelo Executivo, mediante delegação, ou através do poder regulamentar (MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 31).

O mesmo fenômeno teria se dado na França após a Constituição de 1946, que proibiu as delegações legislativas, mas onde as necessidades de ação rápida do Executivo para promover a recuperação econômica e financeira do país no pós-guerra fez com que se outorgasse, em 17 de outubro de 1948, uma lei que estabeleceu uma série de dispositivos excepcionais e temporários ao governo. Mesmo assinalando a existência de críticas de juristas<sup>275</sup> quanto à existência de vários dispositivos que contrariavam a constituição, a

---

<sup>274</sup> Medeiros não cita as obras específicas desses autores.

<sup>275</sup> Medeiros cita apenas o nome Vedel. Cremos se tratar do jurista George Vedel (1910-2002).

questão não teria sido levantada perante o Comitê Constitucional e tal lei entrou em vigor definitivamente.

Medeiros não oferece maiores detalhes sobre a referida lei, mas sua invocação servia ao propósito de demonstrar que vedações constitucionais às delegações legislativas não se sustentavam na prática. De alguma maneira, a pressão dos fatos apontava que a restrição da atuação do Executivo apenas ao papel de regulamentar leis previamente produzidas pelo Legislativo estaria na contramão da realidade de seu tempo. A crítica de Medeiros, portanto, dirigia-se à Constituição de 1946, que vedava a delegação de poderes (art. 36, §2º), contrariando uma “tradição” que remontava a 1891, em que “as delegações eram uma válvula eficiente para as deficiências do poder regulamentar” (MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 32). Para o autor:

A constituição de 1946 fugindo às realidades e à lição do nosso direito anterior e do direito comparado, quis vedar ao Executivo qualquer possibilidade de intervir eficazmente no processo de criação da lei. Não tolera a delegação, nem prevê a ampliação do poder regulamentar. No entanto, as tarefas do Executivo são cada vez maiores, e a produção legislativa do Congresso continua aquém das necessidades reais do país, como a proclamam os seus próprios membros (MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 32-33).

Para sanar essa impropriedade que aponta no texto constitucional, assim como para reforçar o argumento de que era inevitável que o Executivo detivesse prerrogativas legislativas, Medeiros aponta a atuação do Supremo Tribunal Federal na solução do que chama de “impasse” que se dava naquele momento. A corte teria aberto “uma brecha no texto fundamental admitindo a delegação no caso do tabelamento de preços e o próprio Congresso vem convocando o Executivo ao exercício do poder regulamentar como aconteceu com a reforma do imposto de renda” (MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 33). No entanto, Medeiros ressaltava que o Supremo Tribunal havia decidido que a lei que dependesse expressamente de regulamentação não gerava obrigação antes desta complementação necessária.

A atenção de Medeiros estava fundamentalmente na relação entre Executivo e Legislativo. Em seu texto, o autor buscava era convocar os “nossos juristas” para “uma revisão do conceito de poder regulamentar de forma a ampliá-lo convenientemente ou então, o que seria de melhor técnica, a advogar a revisão do texto constitucional para permitir as delegações legislativas” (MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 33). A interdição ao poder de legislar do Executivo seria um fator de crises institucionais que poderia abalar, inclusive, a ordem legal tão cara aos juristas. Ao final de seu discurso de 1952 Carlos Medeiros vaticinava:

Caso contrário, premido pela realidade, o Executivo terá que enfrentar os problemas emergentes com os fracos recursos que possui, ou invadir a esfera privativa do Legislativo, ensejando conflitos que só o Judiciário poderá estancar. Esta solução, entretanto, não condiz com os interesses do país e dará margens a abalos e estremecimentos na ordem jurídica, cuja integridade, nós juristas, temos o sagrado dever de resguardar e preservar (MEDEIROS SILVA, 1952f, p. 33).

Em 1953, em texto denominado “As atribuições Constitucionais do Poder Executivo”, Carlos Medeiros volta ao tema. Em sua análise sobre os poderes do Executivo na Constituição de 1946, o único momento em que tece crítica ao texto diz respeito à proibição do Executivo de exercer os poderes delegados:

A constituição vigente, ao dotar o Poder Executivo dos meios e instrumentos necessários ao desempenho de seu papel no mecanismo do regime, o fez com a preocupação de evitar abusos e usurpações. Cometeu, entretanto, erro grave ao proibir o exercício de poderes legislativos delegados (MEDEIROS SILVA, 1953a, p. 9).

Para o jurista, a delegação de poderes seria uma prática indispensável diante dos desafios contemporâneos e seria uma forma em que “[...] o Congresso e o Executivo conjugam os seus esforços para atender à grande massa de assuntos que reclamam soluções legais” (MEDEIROS SILVA, 1953a, p. 9). No entanto, apesar de fazer referência a uma colaboração entre Executivo e Legislativo, Medeiros deixa claro a preponderância do primeiro, afirmando que “o poder Executivo é de fato o ponto nuclear da organização política e administrativa do Estado” (MEDEIROS SILVA, 1953a, p. 9). Impedir o Executivo de legislar se apresentava como uma espécie de irresponsabilidade da Constituição, especialmente numa época que se exigia que a ação do Executivo fosse pronta e eficaz. Trazendo como referência o posicionamento de Castro Nunes sobre o tema<sup>276</sup>, Medeiros defende “[...] que tal proibição constitucional é um fenômeno do ‘marginalismo político’, do alheamento [sic] das realidades com que se legisla não para o país a que se destinam as leis, mas em abstrato, fora, inteiramente fora das circunstâncias concretas que teriam de ditar as soluções (MEDEIROS SILVA, 1953a, p. 9).

Para ele, Carta de 1946 reincidia no irrealismo das soluções legais para o país. Em sua fala, reaparecia a crítica ao “idealismo utópico” de nossos constitucionalistas, os quais, ao impedirem a capacidade legislativa por parte do Executivo, se distanciavam das necessidades concretas e dos desafios atuais que o Estado precisava lidar. A ausência da delegação deveria ser corrigida e, ao final de seu texto, prenunciava que, de alguma maneira, essa “lacuna” seria

---

<sup>276</sup> Medeiros cita os textos “O poder Executivo na Evolução Política do Brasil”, publicado na *Revista Forense* (1938) e “Delegação de poderes”, publicado na *Revista de Direito Administrativo* (1951).

preenchida: “a atribuição de exercer delegações é, ao meu ver, uma grave lacuna que, mais cedo ou mais tarde teremos que preencher, para que o Poder Executivo possa desempenhar cabalmente sua missão (MEDEIROS SILVA, 1953a, p. 9).

Medeiros ainda destaca que o poder regulamentar “não se exerce servilmente”, apontando que “a função do Regulamento não é reproduzir, copiando-se literalmente, os termos da lei” (MEDEIROS SILVA, 1953a, p. 457). Com base em obra de Aníbal Freire da Fonseca<sup>277</sup>, Medeiros defende que o regulamento poderia, inclusive, tratar de matérias as quais o legislador não teria cogitado, ampliando assim “o espírito da deliberação legislativa (*apud* MEDEIROS SILVA, 1953a, p. 457).

Em parecer de 1953, Medeiros busca demonstrar, por meio de exemplos práticos, a inconsistência da prescrição constitucional de proibir a delegação de poderes<sup>278</sup>. Para enfatizar que a ação legisladora se daria de qualquer maneira, o autor demonstra como a máquina administrativa, com base em suas necessidades específicas, construía sua própria legislação, mesmo ante a imobilidade do próprio Executivo em regulamentar determinada lei.

Com a Constituição de 1946, que vedava a delegação de poderes, mas que reconhecia o poder regulamentar do Executivo, foram estabelecidas outras formas para suprir a falta de regulamentação da lei. O próprio Executivo, por meio de portarias de seus ministérios e de órgãos de consulta como o DASP, instituiu instrumentos jurídicos que possibilitaram o funcionamento da máquina administrativa sem que tivesse que esperar indefinidamente a ação regulamentadora do governo (MEDEIROS SILVA, 1953d, p. 409). Por meio desses expedientes, Medeiros aponta a capacidade do Executivo de “preencher” impedimentos legais para suprir sua capacidade de ação, de modo a mostrar que os “fatos” superam objeções como a da exigência legal de uma regulamentação que não se concretiza (MEDEIROS SILVA, 1953d, p. 410)<sup>279</sup>.

De forma indireta, Medeiros também demonstra que impedir a delegação de poderes seria algo contraproducente porque, mesmo que se utilizando de outros caminhos, o Executivo exerceria uma atividade legislativa por força de suas necessidades administrativas. Há, portanto, o reconhecimento de que, em razão da pressão de uma dada situação fática, as exigências legais anteriores podem ser suplantadas por instrumentos legais outros, ainda que

---

<sup>277</sup> Trata-se da obra *Do Poder Executivo na República Brasileira*, de 1916.

<sup>278</sup> Em seu parecer, Medeiros analisa a possibilidade do Departamento dos Correios e Telégrafos realizar concurso público mesmo antes da regulamentação do decreto-lei n. 8.308, de 26.12.1945.

<sup>279</sup> Diz ele no parecer: “A competência para proceder aos concursos, prevista no art. 24 do aludido diploma [decreto-lei n. 8.308, de 1945] não ficou, desta forma, na dependência de complementação regulamentar. O próprio Executivo, por seus órgãos, reconheceu a sua validade e deu-lhe execução, independentemente daquela regulamentação” (MEDEIROS SILVA, 1953d, p. 409).

de hierarquia inferior. Desse modo, quando algo é de interesse do Executivo, há uma liberalização das questões formais. Trata-se de um posicionamento contrário ao que se viu em relação à greve e a outros temas, em que a formalidade foi manejada como justificativa para impedir o reconhecimento de direitos previstos no texto de 1946. Verifica-se, portanto, que quando o objetivo é defender prerrogativas do Executivo, se exercita, fundamentalmente, um positivismo seletivo.

## 7.6 A QUASE CONCRETIZAÇÃO DA DELEGAÇÃO DE PODERES

No ano de 1956, as críticas construídas quase em uníssono contra a proibição de delegação de poderes no texto de 1946 finalmente ganhariam a possibilidade de concretização. Passados dez anos da promulgação do texto constitucional, o governo anunciava a formação de uma comissão de juristas que teriam a incumbência de formular os principais pontos de uma reforma no texto constitucional. Era a chamada Comissão Nereu Ramos – então Ministro da Justiça –, que era formada por San Tiago Dantas, Antônio Gonçalves de Oliveira, Francisco Brochado da Rocha, Hermes Lima e Carlos Medeiros Silva. Entre os vários pontos a serem abordados, destacava-se a delegação de poderes<sup>280</sup>. De acordo com *O Globo* de 27 de Março de 1956<sup>281</sup> tratava-se do “ponto mais controvertido da reforma”; o jornal também destacava a declaração do ministro sobre a urgência da reforma ante um texto constitucional que não previa mecanismos capazes de solucionar as crises políticas pelas quais o país havia passado: “as duas graves crises constitucionais que a República atravessou em agosto de 1954 e novembro de 1955 foram ricos ensinamentos e advertências que os responsáveis pelo Governo do Estado não podem deixar de ouvir e traduzir em providências”.

Na proposta do anteprojeto de reforma da constituição subscrito por Medeiros, a delegação legislativa aparecia no art. 67, §6º:

O Congresso Nacional poderá autorizar o Poder Executivo a elaborar projeto definitivo de lei dentro dos limites e diretrizes que estabelecer. Dentro de 60 dias, se outro prazo não houver sido fixado, o Presidente da República enviará ao Presidente

<sup>280</sup> No total a comissão elaborou onze propostas de emenda ao texto de 1946 referem-se: à discriminação de rendas; à competência da polícia federal; à elaboração legislativa; à acumulação de mandados eletivos; à elaboração orçamentária; à maioria absoluta para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República; à coincidência e duração dos mandados eletivos na órbita federal; à competência do Supremo Tribunal Federal no tocante ao recurso ordinário e extraordinário; ao estágio de juízes de carreira; à desapropriação por interesse social; e à reversão dos militares ao serviço ativo. Os detalhes das propostas se encontram no *Anteprojeto de Emenda Constitucional* publicado na *Revista de Direito Administrativo* sob autoria de A. Gonçalves de Oliveira.

<sup>281</sup> Versão matutina, Geral, p. 3.



do Senado o projeto resultante da autorização, sob pena de caducidade. Nos 30 dias seguintes, em sessão conjunta, o Congresso o aprovará ou rejeitará por maioria de votos, presente a maioria de seus membros, não podendo emendá-lo. Se o não fizer dentro desse prazo, considerar-se á aprovado, e o Presidente da República imediatamente o promulgará como lei (OLIVEIRA, 1956, p. 9-10).

De acordo com os autores do anteprojeto, a proposta da comissão havia estabelecido uma nova modalidade de colaboração entre o Executivo e o Legislativo na feitura de leis, diferente das opções então vigentes que contemplavam apenas a iniciativa do Presidente e o veto. Como justificativa para a inovação, tinha-se o recorrente argumento de que diante das inovações econômicas e sociais pelas quais o mundo passava, era necessário se estabelecer processos rápidos e especializados para a feitura de leis:

Dado, porém, o caráter da legislação moderna destinada a regular a vida de uma sociedade, como a nossa, que cresce e se industrializa a olhos vistos, a possibilidade de autorizar o Legislativo a que o Executivo elabora *projetos definitivos da lei*, representa ajuda inestimável, pois entrosa a *experiência* e o *aparelhamento do Governo* com as *atribuições específicas e soberanas do Congresso* (OLIVEIRA, 1956, p. 13, grifos do autor).

A nova modalidade pensada pela comissão teria superado a questão da delegação de poderes pensada em seus termos estritos. Afirmando que as delegações legislativas eram experiência “normal” nos regimes presidencialistas, o modelo a ser implantado no país era o de “delegações de colaboração” e não de “delegações renúncias”. Expressava-se, afirmavam, “antes de tudo, a inevitabilidade de colaboração entre Legislativo e Executivo, através de formas que o rigor lógico abstrato das interpretações doutrinárias desconhece, mas que a experiência impõe” (OLIVEIRA, 1956, p. 14).

O modelo proposto já havia sido defendido por Themístocles Cavalcanti tanto em sua passagem pela Comissão do Itamaraty (1932-33) quanto em sua obra *Instituições de Direito Administrativo*, editada em 1938, mas redigido antes da Carta de 1937 (MESURINI, 2016, p. 213). Themístocles advogava a tese que as delegações legislativas eram *autorizações* dadas pelo Poder Legislativo para que o Executivo pudesse organizar a administração pública. Trava-se, fundamentalmente, de uma revisão de Themístocles sobre o conceito de poder regulamentar em que este absorveria a ideia de delegação e a tratava como uma autorização legislativa mais ampla (MESURINI, 2016, p. 217). De acordo com Maurício Mesurini, a matéria sobre o poder regulamentar foi tratada de forma pouco clara por Themístocles em seu livro de 1938, o que indicava sua “dificuldade conceitual em reler o tema do poder normativo do Executivo” (MESURINI, 2016, p. 215-216). Contudo, vislumbrava um caminho interpretativo pelo qual o jurista buscava traçar no sentido de ampliar o conceito de poder

regulamentar para legitimar a reforma da administração pública por meio do decreto – um ato administrativo – e não pela lei. Esse caminho viria a ser seguido a partir da Constituição em 1937 pela figura híbrida do decreto-lei (MESURINI, 2016, p. 217)<sup>282</sup>.

No projeto de reforma da Comissão Nereu Ramos, a concepção de delegação como *autorização* era o fundamento da proposta de mudanças do processo de elaboração legislativa; contudo, diferente do tom combativo à atividade parlamentar típica dos anos 1930, o discurso era o de preservação das prerrogativas do Legislativo. A proposta destacava que “as autorizações não envolvem essa abdicação”, pois deveriam ser utilizadas de forma circunstancial e que somente iriam adquirir autoridade e força obrigatória quando sancionadas pelo parlamento (OLIVEIRA, 1956, p. 18):

Não está, portanto, o Congresso *delegando atribuições* ao autorizar o Executivo a elaborar *projeto definitivo de lei* dentro de limites e diretrizes por ele determinadas, porque com ele permanece o privilégio, que lhe é próprio, de convertê-lo ou não em diploma legal. A colaboração prevista não implica, pois em que o Congresso se despoje de prerrogativas exclusivas suas, ao mesmo tempo que associa o Executivo à obra legiferante. O problema aqui é de autorização, não de delegação (OLIVEIRA, 1956, p. 18, itálicos do autor).

Contudo, diante da crise política que se estendeu ao longo do ano de 1956 após a posse de Juscelino Kubitschek o projeto de reforma da Constituição de 1946 foi abandonado. O tema retomaria com novo vigor no ano de 1961 com os debates acerca da Emenda Constitucional nº 4, chamada de Ato Adicional, promulgada em 2 de setembro de 1961 com o propósito de instituir o parlamentarismo no país. Ironicamente, o tema da delegação legislativa, desenvolvido durante as décadas anteriores como meio jurídico para legitimar prerrogativas normativas por parte do Executivo, retornaria ao debate no contexto de retirada de poderes do Presidente da República com a instituição do sistema parlamentar de governo.

Como um jurista que sempre esteve integrado a este debate, Medeiros profere conferência a respeito no Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio em 29 de novembro de 1962. O texto posteriormente foi publicado sob o título “A Legislação Delegada” e publicado em 1963 na *Revista de Direito Administrativo*<sup>283</sup>. Nesse artigo,

---

<sup>282</sup> No livro *Instituições de Direito Administrativo*, há um capítulo dedicado ao decreto-lei. Apesar de não ter sido previsto pela Constituição de 1934, Themístocles Cavalcanti tratava o tema, conforme nos descreve Costa (2016), em tom “naturalizador”, defendendo que o uso do instituto como uma “*função normal que decorre da própria Constituição*” e que poderia ser encontrado em diversos países (CAVALCANTI *apud* MESURINI, 2016, p. 213, grifos do autor).

<sup>283</sup> Além da importância pelo que revela a respeito do ponto de vista do autor sobre o tema, nesse artigo Medeiros apresenta uma extensa bibliografia, nacional e estrangeira, que trata a questão da delegação de poderes, oferecendo uma ampla revisão do desenvolvimento histórico do instituto.

Medeiros analisa a Lei Complementar de 17 de julho de 1962 que regulou a matéria<sup>284</sup> a partir da referida Emenda Constitucional n° 4, de 2 de setembro de 1961. Medeiros descreve os artigos referentes à legislação delegada inscritos no capítulo VIII, que continha com dez artigos (artigos 28 a 38); analisa os primeiros projetos de decretos legislativos encaminhados pelo Presidente do Conselho de Ministros contendo delegação de poderes ao Poder Executivo; apresenta o histórico de defesas do instituto destacando as propostas da Comissão Nereu Ramos (1956) e, por fim, aponta suas principais críticas à Lei Complementar, conclamando que, mesmo após o plebiscito então marcado a respeito do retorno ao presidencialismo, que a delegação permanecesse em nosso direito positivo<sup>285</sup>.

Medeiros aponta várias falhas na Lei Complementar. Sua principal crítica, no entanto, foi endereçada ao papel do Presidente da República na nova sistemática da delegação de poderes sob o sistema parlamentarista. Como já assinalado, a delegação legislativa, criada como meio para fortalecer o Executivo, transferindo-lhe prerrogativas legislativas, agora era um mecanismo de contenção do Presidente. Em seu artigo 28, a Lei Complementar previa que cabia ao Presidente do Conselho de Ministros a solicitação ao Congresso Nacional a delegação de poderes para legislar. Portanto, essa prerrogativa não era dada ao Presidente da República. Ademais, o artigo 18 do Ato Adicional determinava que ao Presidente do Conselho de Ministros competia a iniciativa dos projetos de lei do governo. Apesar de essas prescrições legais terem sido construídas para transferir ao Primeiro Ministro a iniciativa das leis, o artigo 1° do Ato Adicional definia que “o poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a este a direção e a responsabilidade da política do governo, assim como da administração federal”. Para Medeiros, a primeira parte do artigo era o ponto crítico da nova legislação, pois abria brechas para a intervenção do Presidente no processo de produção legislativa.

A delegação será concedida ao Poder Executivo que, nos termos do Ato Adicional, é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros. Como a este cabe “a direção e a responsabilidade política do Governo, assim como da Administração federal”, somente a ele deveria ter sido facultada delegação (como acontece na Itália), tanto mais quanto, no regime parlamentar, o Conselho de Ministros é órgão da confiança do Congresso.

Se fosse concedida a delegação somente ao Conselho, a sanção e o veto, por parte do Presidente da República, se exerceriam normalmente, quer no caso da delegação propriamente dita ou da simples autorização.

<sup>284</sup> Lei complementar n°1, de 17 de julho de 1962, ao Ato Adicional.

<sup>285</sup> Inicialmente marcado para acontecer nove meses antes do término do mandato de João Goulart em 1966, o plebiscito previsto pela Emenda Constitucional n° 4 (Ato Adicional) foi adiantado para 6 de janeiro de 1963.

A fórmula vigente tornará inviável a delegação se o Presidente da República a ela se opuser, sem possibilidade de levantar-se a sua impugnação, pelo Congresso, com a rejeição do veto (MEDEIROS SILVA, 1963, p. 12).

Medeiros Silva criticava, ainda, o fato de a previsão contida no artigo 37 da Lei Complementar n.1 referir-se, ademais, à iniciativa de leis por parte do Presidente da República, contida no artigo 67 da Constituição de 1946, relacionando essa prescrição ao artigo 18, inciso I, do Ato Adicional, que, por sua vez, definia que cabia ao Presidente do Conselho de Ministros “ter a iniciativa dos projetos de lei do governo”<sup>286</sup>:

Cabe ao Presidente do Conselho de Ministros solicitar a delegação de poderes para legislar; não ressalvou, a lei complementar, os casos de iniciativa do Presidente da República, mencionados no art.67 da Constituição, que o art. 19, nº 1, do Ato Adicional, parece não ter abolido, de vez que a própria lei complementar (art. 37) a ela se refere. Esta matéria de suma relevância, apesar das dúvidas suscitadas, não ficou esclarecida na lei complementar (MEDEIROS SILVA, 1963, p. 12)

Por fim, Medeiros Silva, antevendo que a instituição da delegação legislativa poderia ter vida curta ante ao referendo popular marcado para o dia 6 de janeiro de 1963, finaliza seu texto reafirmando a necessidade da delegação ante as mudanças econômicas e políticas pelas quais o mundo havia passado no século XX:

O meu voto e dos defensores da delegação é que ela permaneça em nosso direito positivo, como alavanca indispensável à mecânica das instituições, quer sobreviva o parlamentarismo ainda não consolidado, quer volvamos ao presidencialismo, os quais, nos termos da lei complementar nº 2, deverão ser organizados, dentro de 90 dias, conforme ação popular (MEDEIROS SILVA, 1963, p. 15).

## 7.7 A CONCRETIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DELEGADA POR MEIO DOS ATOS INSTITUCIONAIS

Os votos de Medeiros para que a delegação se mantivesse no sistema jurídico se concretizariam em 1964. Por meio de seus textos justificadores do Ato Institucional nº 1, que ele mesmo redigira, o jurista estabelece de forma direta as pontes entres estes mecanismos de exceção e as propostas de efetivação das delegações legislativas contidas na doutrina nacional – especialmente as formuladas na Comissão Nereu Ramos de 1956, da qual era um dos

<sup>286</sup> Art. 37. Sem prejuízo da iniciativa referida no art. 67, e seus parágrafos, da Constituição e no art. 18, inciso I, do Ato Adicional, será arquivado o projeto de revogação (art. 33), nos seguintes casos:

a) se, pelo voto de dois terços da comissão especial da casa do Congresso em que houver sido apresentado, for considerado improcedente;  
b) se não for aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal dentro de quarenta dias da data de sua apresentação.

componentes. O Ato Institucional outorgado em 9 de abril de 1964 foi a oportunidade dada a Medeiros de realizar, de forma mais rígida, as propostas de toda sua geração quanto à necessidade de estabelecer certas limitações ao Parlamento e determinar ritos mais céleres de produção legislativa. O Ato Institucional deixava poucas margens à atuação dos parlamentares, desenvolvendo ritos automáticos e transformando a atividade legislativa em atividade técnica como uma linha de produção legal, com tempos e margens previamente delimitados. No primeiro texto de justificação das medidas, publicado a partir de uma entrevista concedida ao jornal *O Globo* em 11 de abril de 1964, sob o título *Observações sobre o Ato Institucional* (MEDEIROS SILVA, 1964b), Carlos Medeiros declarava:

As medidas de ordem jurídica que o Ato consagra visam à aceleração do processo legislativo, quanto a possibilitar as reformas constitucionais e a elaboração das leis. Como o período será de menos de dois anos e as tarefas são urgentes e complexas, o Presidente da República passou a ter a iniciativa de reformas constitucionais e estabeleceu-se um método de elaboração de leis ordinárias mais condizente (sic) com as necessidades do momento (MEDEIROS SILVA, 1964b, p. 474).

No mesmo artigo, Medeiros discorre sobre os novos mecanismos criados para garantir ao chefe do Executivo a prerrogativa de elaboração legislativa e seu pronto atendimento pelo Legislativo. Seu discurso reinsere as críticas antiparlamentares construídas desde as primeiras décadas da República, não só quanto à morosidade da atividade parlamentar como também em relação à falta de confiabilidade de suas decisões devido a seus compromissos localistas e corporativos. Ao descrever as medidas contidas no art. 4º que impediriam a interferência protelatória dos parlamentares aos projetos de lei provenientes do Executivo, afirmava:

[...] a inércia, a obstrução provocadas pelos grupos de pressão e do colégio eleitorais ficarão anuladas pela tramitação automática. Os deputados e senadores que quiserem atender a esses interesses poderão calar-se, mas não deixarão o País sem instrumento legal que o Governo reclama. [...]. Classes privilegiadas se formaram no curso do tempo e, detentoras de mandato eletivo, cuja principal preocupação, como aliás, é natural, é o futuro de sua carreira política, é a captação do eleitorado, dificilmente tomam a iniciativa de apoiar proposições no sentido de abolir privilégios (MEDEIROS SILVA, 1964b, p. 475)

Alguns dias depois, em conferência pronunciada em 30 de abril de 1964, sob o título “O Ato Institucional e a elaboração Legislativa”, Medeiros desenvolve o tema com maior profundidade e estabelece de forma direta a relação entre os mecanismos da delegação

legislativa e o ato institucional ora vigente<sup>287</sup>. As citações que se seguem, apresentadas propositalmente em sua longa extensão, servem para demonstrar o empenho justificador de Medeiros. Ele traça um caminho narrativo a respeito das delegações legislativas que parte de suas propostas no ano de 1952, utiliza-se da doutrina estrangeira<sup>288</sup> e faz referência às propostas da Comissão Nereu Ramos de 1956, tudo para demonstrar a importância do instituto como uma ferramenta que havia muito deveria ter sido instituída para evitar crises administrativas e, conseqüentemente, políticas. Seu objetivo justificador se revela quando apresenta as inovações inseridas pelo Ato: “algumas considerações preliminares, quanto ao que tem ocorrido entre nós e em outros países, neste particular, servirão com justificativa dos textos recém-promulgados” (MEDEIROS SILVA, 1964a, p. 3).

A partir da análise dos artigos 3º, 4º e 5º do Ato, Medeiros reinsere o tema das delegações legislativas desenvolvidas tanto em seus textos anteriores quanto a partir da Comissão Nereu Ramos (1956):

Em trabalho elaborado em 1952, a propósito das atribuições constitucionais do Poder Executivo, disse eu que a Constituição de 1946 havia cometido “erro grave ao proibir o exercício de poderes legislativos delegados”, porque é por meio deste expediente que, em outros países, o Legislativo e o Executivo “conjugam os seus esforços para atender à grande massa de assuntos que reclamam soluções legais”<sup>289</sup>. É que “a função do governo se confunde cada vez mais com a legislação”, dizia eu, “o que levou R. Capitant a afirmar: - “Governar não é mais agir dentro do quadro de leis existentes; governar é dirigir a própria legislação; governar, em uma palavra, é legislar” (MEDEIROS SILVA, 1964a, p. 3)

A seguir, Medeiros retoma os argumentos quanto à necessidade de flexibilização da teoria da separação de poderes de Montesquieu, considerada como um “dogma” descolado da realidade contemporânea, uma vez que, diante das necessidades do Estado Moderno, o processo legislativo deveria ser direcionado ao Executivo como forma de solução mais rápida e especializada dos problemas estatais. Nesse sentido, dizia Medeiros: “no curso deste século o Executivo se tornou o ponto nuclear da organização política e administrativa do Estado. Os fatos são notórios e conhecidas as suas causas” (MEDEIROS SILVA, 1964a, p. 3).

Na argumentação de Medeiros, a Comissão Nereu Ramos surge como referência histórica de um caminho doutrinário que quase se efetivara na década anterior e que poderia, pelas indicações de Medeiros, ter aperfeiçoado os mecanismos de produção legislativa com

---

<sup>287</sup> O texto da conferência foi publicado com o mesmo título na *Revista de Direito Administrativo*, volume 77.

<sup>288</sup> Nesse trecho do texto cita René Capitant, *La réforme du parlementarisme*, 1934; Mirkine-Guetzevitch, *Les Constitutions Européennes*, 1951 e Georges Langrod, *O processo Legislativo na Europa Ocidental*, 1954.

<sup>289</sup> Aqui faz referência ao texto “As atribuições constitucionais do Poder Executivo” (MEDEIROS, 1953a).

base no Executivo. O Ato Institucional, se não era de forma literal a formalização dessas propostas, era sua concretização por vias mais severas:

Várias modificações no processo legislativo, regulado na Constituição de 1946, já tinham sido sugeridas pela Comissão Especial de Juristas, organizada pelo Ministro Nereu Ramos, em 1956, da qual tive a honra de participar. Visavam à delegação de poderes, à tramitação de projetos de iniciativa do Presidente da República e ao controle da despesa pública. Não foram transformadas em lei essas sugestões.

A experiência parlamentarista, de curta duração entre nós, permitiu a delegação de poderes [...], regulada em lei complementar em 17-7-62 (arts. 28-38). Sobre a prática dessas delegações tive a oportunidade de me manifestar em novembro de 1962, fazendo votos para que a delegação sobrevivesse ao regime parlamentarista, o que infelizmente não aconteceu.

Assim, ao promulgar o Ato Institucional, o processo legislativo era ainda o do texto constitucional de 1946, que proíbe, expressamente as delegações (art. 36, §2º), a exemplo do que dispunha a Constituição de 1934 (art.3º, §1º).

Procurou o Ato Institucional, alterando, durante a sua vigência, o processo tradicional de elaboração legislativa, sanar lacunas em nosso ordenamento jurídico fundamental, com o propósito de acelerar o seu andamento e de permitir maior participação do Executivo na feitura das leis. Não restabeleceu a delegação legislativa em suas várias modalidades, mas deu ao Presidente da República a iniciativa não só das emendas constitucionais, como também da legislação ordinária, sem restrições. Estabeleceu para os projetos oriundos do Executivo uma tramitação automática, sujeita a *quórum* especial e a prazos limitados (MEDEIROS SILVA, 1964a, p. 4).

As justificações a respeito do Ato Institucional ainda mereceriam outro texto. Em outubro de 1964, Medeiros publica outra entrevista concedida ao jornal *O Globo* e publicada na *Revista de Direito Administrativo* com o título “Seis meses de aplicação do ato institucional” (MEDEIROS SILVA, 1964c). O jurista reitera – com a mesma argumentação utilizada anteriormente para defender as delegações legislativas – que o fundamento do Ato era transferir para o Executivo a competência legislativa:

É notório que a função do governo se confunde cada vez mais com a legislação, disse eu em trabalho de cunho jurídico, a propósito da elaboração legislativa no Ato Institucional. Como já foi dito por ilustre jurista francês, “governar não é mais agir dentro do quadro das leis existentes; governar é dirigir a própria legislação; governar, em uma palavra, é legislar”. Procurei mostrar, logo após a publicação do Ato, que em todos os países democráticos, principalmente Inglaterra, Estados Unidos, França e Itália, a eficiência do trabalho legislativo e a adoção de novas práticas para esse fim é a grande preocupação de seus estadistas. *O Ato Institucional, a despeito de peculiaridades originais, encontra plena correspondência, neste particular, com aqueles modelos tradicionais de nossa formação política e jurídica.* Mas no plano legislativo e da renovação dos institutos jurídicos muita coisa já poderia ter sido feita e não o foi, sendo amplos os horizontes ainda por atingir (MEDEIROS SILVA, 1964c, p. 450, grifos nossos).

Quanto à natureza jurídica do Ato Institucional, o jurista afirma que se tratava de “um instrumento de natureza constitucional” para o restabelecimento da ordem jurídica no

país. Fundamentalmente, entretanto, Medeiros buscava estabelecer que o instrumento de exceção não seria uma novidade sem raízes em nossa tradição “política e jurídica”, conforme afirmara anteriormente e também ao destacar que “[...] o Ato não tinha por objetivo a criação de um regime autocrático, desvinculado do passado e do presente” (MEDEIROS SILVA, 1964c, p. 449).

A diferenciação entre governos discricionários – governados somente a partir da vontade do líder – e governos autoritários – circunscritos à lei –, utilizada para marcar a diferença das ditaduras brasileiras em relação às demais, é novamente acionada. A provisoriedade do Ato, contida em seu artigo 11, seria o testemunho da autolimitação que os responsáveis pelo golpe se impuseram a partir de um instrumento jurídico. Nesse sentido, tem-se a afirmação de Medeiros de que: “o próprio Ato é uma lei constitucional temporária cuja vigência terminará um ano antes do período presidencial prorrogado” (MEDEIROS SILVA, 1964c, p. 452). Como se sabe, essa “provisoriidade” durou 21 anos.



## CONCLUSÃO

Acredito que é por se tratar de um modo de pensar autoritário que há importação de ideias e não por que há tal importação que um certo pensamento brasileiro tornar-se-ia mimeticamente autoritário. Ao fazer essa afirmação estou considerando que há uma *forma autoritária de pensar*, e não apenas pensamentos que nasçam de formas autoritárias de agir. Embora um não caminhe sem o outro, creio ser possível encontrar certas determinações que constituem um pensamento como pensamento autoritário (CHAUÍ, 2013, p. 27).

Quando li esse trecho do estudo de Marilena Chauí sobre o pensamento autoritário brasileiro, já havia formulado algumas das hipóteses para o projeto de tese que agora se concretiza. Contudo, Chauí sintetizava, logo na primeira frase de seu parágrafo, a ideia central pela qual busquei construir a narrativa contida em minha pesquisa – a de que o pensamento autoritário brasileiro somente poderia ser compreendido a partir de suas próprias bases e que a importação de ideias nessa seara seria muito mais para reforçar um argumento do que para construí-lo. Para a explicação de nosso autoritarismo, não teríamos aquilo que se convencionou chamar de “ideias fora do lugar”. Todas as ideias teriam, no Brasil, seu espaço para robustecer concepções de como deveria ser nossa organização institucional. Contudo, ao conceber minha proposta, era corrente uma leitura que se direcionava para explicações “schmittianas” de nosso autoritarismo. Fundamentada em estudos de teoria jurídica – mais do que de história do direito – seguiam a voga de retorno ao jurista alemão, iniciada nos anos 1990 e que teve em Giorgio Agamben um dos seus mais importantes propagadores. Aplicava-se ao caso brasileiro, especialmente para explicar a relação entre direito e política durante a ditadura militar (1964-1985), as teorias da exceção<sup>290</sup>. A exceção, de acordo com Agamben, seria “uma articulação paradoxal, pois o que deve ser inscrito no direito é algo essencialmente exterior a ele, (...) nada menos que a suspensão da própria ordem jurídica” (AGAMBEN, 2003, p. 54). No entanto, um questionamento sempre me ocorria: seria tal teoria adequada a um país em que a *exceção*, entendida como o uso da lei para legitimar o arbítrio do Estado, era a regra<sup>291</sup>?

<sup>290</sup> Nesse sentido, cf. BORGES (2003); FERNANDES (2007); SILVA, A.M.D (2011); SILVA, M.P (2009).

<sup>291</sup> Cf. PINHEIRO (1991, p. 113-114). De acordo com Pinheiro, os governos da Primeira República atuavam sob regime de “exceção” – bem antes da teoria de Carl Schmitt ser publicada. As ditas “leis de exceção” eram amplamente utilizadas nas primeiras décadas da jovem república com forma de controle social: “Os sucessivos decretos e leis de expulsão e de repressão ao anarquismo, facilitado pelas declarações de estado de sítio, validando o arbítrio regular da polícia, constituíram aos poucos, durante a Primeira República, um “regime de exceção legal”, ao qual estavam submetidos os dissidentes políticos e os militantes sindicais estrangeiros e nacionais. Apesar das sucessivas arguições de inconstitucionalidade dessas leis (...), sua aplicação não será interrompida: entre 1907 e 1915, houve 342 expulsões de estrangeiros, em grande parte militantes operários”

De fato, na obra de Carl Schmitt encontra-se uma bem-elaborada teoria de justificação de governos autoritários<sup>292</sup>. Mas seria o pensamento schmittiano adequado para se refletir a respeito do discurso autoritário brasileiro? Não seria a teoria de Schmitt mais apropriada para explicar formas de governos totalitários do que governos autoritários como o brasileiro? Essa relação se reforçava ainda mais quando se identificava as claras ligações de Francisco Campos com as reflexões de Schmitt durante os anos 1930.

A leitura de Giorgio Agamben também foi utilizada para reforçar esses argumentos, pois, de acordo com esse pensador, a teoria schmittiana tornou possível a articulação entre o estado de exceção e a ordem jurídica. No caso da Alemanha nazista, ocorreu de fato a suspensão da lei formal, sendo esta substituída pelas palavras do Führer, como bem notou Hannah Arendt (1999, p. 165).

Contudo, no Brasil, o que nos mostra o discurso tanto dos juristas quanto de líderes a quem foi direcionado o poder é que tais atores não pretendiam se colocar acima das leis; ao contrário, queriam ser vistos como defensores da ordem e da legalidade. Seus atos estariam sempre amparados por uma lei. Foi o que fez Getúlio Vargas em 1930 com o Decreto n° 19.398, de 11 de novembro de 1930, em seu artigo 4º<sup>293</sup>. A argumentação, com poucas modificações, foi seguida em 1964 com ato inaugural do regime, o Ato Institucional, de 9 de abril de 1964. O argumento era de que se estava preservando a normalidade institucional, sem romper com a própria normatividade, e de que apenas se agia com algumas medidas mais duras. É o que declara Carlos Medeiros Silva em texto comemorativo aos seis meses de aplicação do Ato Institucional:

O espírito jurídico se manifestou pela preservação do que havia de bom e de recuperável, dentro e fora dos órgãos representativos da nação, cujo progresso não se fará aos saltos, à base de improvisações ou experiências ideológicas, como muitos

---

(1991, p.113). Diz Pinheiro, utilizando as palavras de Guillermo O'Donnell: "como no Brasil o autoritarismo sempre esteve 'tão socialmente implantado', esse 'regime de exceção' tem condições de gozar, durante certos períodos, de larga capacidade de dissimulação e de ocultação de grande parte dos seus feitos, mantendo-se quase que totalmente imune à efetiva autodefesa dos cidadãos" (PINHEIRO, 1991, p. 114). Continua em relação aos anos 20, mas que serve como análise da tradição autoritária brasileira: "a especificidade brasileira não está propriamente no fato de outros países latino-americanos (ou outros países europeus ou norte-americanos) terem práticas diferenciadas. (...). A novidade está nessa combinação de leis de exceção, 'regime de exceção' (mesmo que provisório, com o estado de sítio) e de 'autoritarismo socialmente existente', uns e outros validando-se reciprocamente" (PINHEIRO, 1991, p. 114). Cf. O'DONNELL (1986). "E eu com isso? Notas sobre sociabilidade e política na Argentina e no Brasil in G. O'Donnell, *Contrapontos. Autoritarismo e democratização* (São Paulo, 1986, p 141).

<sup>292</sup> Esta teorização é encontrada nas seguintes obras de Schmitt: *O Guardião da Constituição* (2007), *O Conceito de política* (1992)

<sup>293</sup> Art. 4º, Decreto n. 19.398/1930 – Continuam em vigor as Constituições Federal e Estaduais, as demais leis e decretos federais, assim como as posturas e deliberações e outros atos municipais, todos; porem, inclusive os próprias constituições, sujeitas às modificações e restrições estabelecidas por esta lei ou por decreto dos atos ulteriores do Governo Provisório ou de seus delegados, na esfera de atribuições de cada um.

desejariam. (...). Sem medidas gerais de exceção, ou de suspensão de garantias constitucionais, já foi possível realizar grande parte da obra de saneamento político e financeiro. Os desvios e os abusos, porventura cometidos, são debitados a pessoas equivocadas quanto aos objetivos da revolução e não a ela própria, como expressão dos anseios populares” (MEDEIROS SILVA, 1964, p. 450).

O que se procurava difundir em relação ao Ato Institucional não era uma ideia de ruptura total com a ordem constitucional anterior. Ao contrário, ele era justificado como forma de preservação de tal ordem<sup>294</sup>. Desse modo, ao ler os primeiros textos justificadores de Carlos Medeiros Silva para o golpe militar, não identifiquei influências germânicas. Era necessário investigar seus textos anteriores e esse caminho de volta às suas origens me levou aos anos 1930 e 1940. Verifiquei tratar-se de um período de intensa movimentação intelectual, no qual se verificava o diálogo de nossos juristas tanto com autores nacionais como estrangeiros na busca de um novo caminho para o país. Autores brasileiros da época do Império e das primeiras décadas da República conviviam com autores administrativistas franceses, especialmente os simpatizantes de Vichy; com juristas norte-americanos ligados realismo jurídico (*legal realism*); com alguns italianos propagadores do corporativismo e com poucos germanófonos, sendo Hans Kelsen mais conhecido e citado que Schmitt<sup>295</sup>.

Essa busca me leva a concluir que juristas da lavra de Carlos Medeiros vêm de uma linhagem de pensamento autoritário calcada na tradição do pensamento antiliberal e autoritário brasileiro forjado no início da República. As teorias advindas de autores estrangeiros, antes de servirem como modelos teóricos, funcionaram apenas para corroborar um pensamento já sedimentado, que pode até se utilizar de teorias exógenas, mas que as utiliza sobretudo para reafirmar argumentos, não para construí-los.

De início, a pesquisa se centrava na figura do jurista Carlos Medeiros Silva, que poderia ser apontado como o jurisconsulto mais importante na primeira fase do golpe de militar (1964-1967). Para entender sua obra, contudo, era mister saber como esse homem tinha se formado, quais haviam sido suas influências intelectuais, enfim, qual era o contexto que o moldou para que chegasse em 1964 e se dedicasse tão prontamente para as justificações jurídicas de um golpe de Estado. Medeiros Silva não seria o único; outros importantes juristas contribuíram para soluções autoritárias ao longo da República.

---

<sup>294</sup> Por essa razão, os militares não declararam estado de sítio após o golpe. Nos primeiros momentos da tomada do poder, havia um discurso de reafirmação da ordem constitucional anterior. Havia um certo “pudor” em relação à ilegalidade e ilustrativo disso é o fato de Castelo Branco se recusar a discutir a prorrogação de seu mandato (BARBOSA, 2009). De acordo com Elio Gaspari, Castelo Branco era um “legalista”, portanto, muito preocupado em passar a imagem que a “revolução” se dava dentro e pela legalidade (GASPARI, 2002, sp. p. 136-138).

<sup>295</sup> Cf. SIQUEIRA (2015) e SIQUEIRA, FERREIRA e LIMA (2016).

Nesse sentido, pode-se falar numa linhagem de pensamento jurídico-autoritário brasileiro<sup>296</sup>. Nela, identifica-se a existência de “famílias intelectuais” com características formais visíveis e é possível escavar sua genealogia por meio das afinidades discursivas. A partir daí, aponte os pontos de interseção, ou seja, as correspondências de um projeto autoritário construído a partir de determinadas premissas. Autores com Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna e Francisco Campos foram identificados pela correspondência de seus projetos autoritários construídos a partir da crítica ao liberalismo e, fundamentalmente, por proporem soluções jurídicas baseadas nessa premissa. Outros autores fazem parte desta “família intelectual”, a exemplo de Alberto Torres, Azevedo Amaral, Plínio Salgado, Miguel Reale e Vicente Ráo, o que demonstra que há ainda muito a ser pesquisado sobre a relação entre direito e autoritarismo. Escolhida a tríade de autores pela qual decidi desenvolver a pesquisa, identifiquei as categorias pelas quais o discurso jurídico autoritário se estruturou: unidade; supressão ou relativização da divisão dos poderes; antiparlamentarismo; centralidade do Executivo; ressignificação da ideia de representação; demofobia e elitismo. Em comum, todas essas categorias revelam um esforço legitimador para transformá-las em normas jurídicas. O uso do conceito de Constituição teve papel fundamental para esse processo.

A primeira experiência que identificamos nesse sentido foi a do castilhismo. O movimento liderado por Júlio de Castilhos (1860-1903) foi uma experiência única em meio ao processo de constitucionalização pelo qual passava o país a partir da proclamação da República. No lugar de estabelecer o paralelismo com a Constituição Federal, o Rio Grande do Sul inovou ao criar um modelo constitucional avesso às propostas liberais contidas no modelo que deveria ser sua referência. Castilhos estabelece uma leitura própria das propostas do positivismo de Auguste Comte e cria em seu estado a primeira ditadura republicana. Por meio de um texto bem estruturado quanto ao projeto autoritário que propunha, estabelece inovações no modelo constitucional, inaugurando fórmulas e propostas institucionais que serão retomadas, em alguma medida, pelas demais experiências autoritárias brasileiras. Castilhos aborda temas como a ideia unidade do poder como forma de garantir maior controle do governo sobre toda a máquina estatal; a justificação das medidas autoritárias com base no medo da desordem; o antiparlamentarismo como estratégia para esvaziar a função parlamentar; a identificação do chefe de governo quanto líder virtuoso como forma de legitimar suas decisões; a restrição às práticas de representação popular e, por fim, a limitação extrema da participação das oposições no Estado. O que diferenciava essas práticas de uma

---

<sup>296</sup> Aqui faço referência ao projeto de BRANDÃO (2005) sobre as “linhagens do pensamento brasileiro”.

ditadura personalista era o fato de estarem acobertadas por uma Constituição. A solução castilhista demonstrava que o autoritarismo brasileiro não pretendia se constituir como “exceção”, mas utilizar a institucionalidade propiciada pela fórmula constitucional para estabelecer um regime de governo que refletisse a “realidade” da sociedade. Institucionalizar o autoritarismo foi seu principal legado.

Getúlio Vargas foi educado politicamente sob essas práticas institucionais. Último governador do Rio Grande do Sul sob a Constituição castilhista, Vargas recorreria a suas propostas durante os quinze anos de seu governo. De Castilhos, Vargas herdou sobremaneira a ideia de que a unidade deveria ser a essência de seu governo. Daí as poucas concessões que Vargas ofereceu a projetos de caráter corporativo que pudessem, de alguma forma, rivalizar com seu poder decisão. Desse modo, pouco se utilizou das propostas construídas nesse sentido por Francisco Campos na Constituição de 1937. Como ressaltou Francisco Martins de Souza:

O Estado Novo teve como doutrina-modelo a Carta de 37, autoritária e reformadora. Não se ateuve, porém, a tal doutrina, mas seguiu rumo próprio, procurando manter-se equidistante do sistema liberal democrata e dos sistemas totalitários vigentes na Europa. O seu autoritarismo podia prescindir das inovações de Francisco Campos, porquanto alicerçado em outra Carta constitucional, esta a de Júlio de Castilhos, para o Rio Grande do Sul, e na prática daquele regime por mais de três decênios (SOUZA, 1999, p. 56).

De acordo com Souza, poder-se-ia apontar ainda outros pontos de conexão entre Vargas e o castilhismo: o governo seria uma questão técnica, um problema de competência na forma do “poder do saber e não de Deus ou da representação” (1999, p. 56). Por essa premissa, a tarefa legislativa não poderia ser delegada aos parlamentos.

O governo não seria ditatorial, porque não legisla no vazio, mas a partir da consulta às partes interessadas. No castilhismo, essa consulta era realizada mediante a publicação de leis e a resposta do governante às propostas sugeridas. Sob Vargas, no plano nacional, essa fórmula seria adotada por meio de técnicos que elaboraram as normas legais; os interessados eram convidados a opinar e o governo exercia uma função mediadora entre as propostas, definindo um rumo. Além disso, destaca Souza, a parte orçamentária estaria submetida a controle idôneo. No castilhismo, ocorria por meio da Assembleia, que somente tinha essa função; sob Vargas, tal competência cabia ao Tribunal de Contas, prestigiado pela presença de notáveis. Destaca-se, por fim, a adoção de esquemas corporativismo por Vargas para a realização do lema comtiano da “incorporação do proletariado à sociedade moderna” (SOUZA, 1999, p. 57).

Identificadas por Souza como originárias do castilhismo, esses aspectos seriam de fato trabalhados por Oliveira Vianna, especialmente no que tange à valorização do aspecto racional ou técnico para tratar das questões políticas. O grande espaço que Vianna ocupa nesta tese não foi despropositado: buscou refletir a complexidade de seu projeto autoritário. Diferente de Castilhos, que estabeleceu um arranjo institucional fruto de sua prática política, Oliveira Vianna é, antes de tudo, um pensador da realidade nacional. Seu projeto é, sobretudo, intelectual. Por meio deste, buscou forjar a mentalidade necessária para realização de um projeto autoritário. A partir dos anos 1930, seu prestígio intelectual o levou a participar mais ativamente da construção desse projeto por meio da participação em várias comissões responsáveis por formular propostas legislativas para o novo governo. Na análise de suas ideias, nos interessou sobretudo o modo como Oliveira Vianna exerceu a pedagogia das ideias autoritárias e como as transferiu para o mundo jurídico. Diferente de Francisco Campos, que buscou fundamentação teórica num misto de doutrinas de cariz fascistas ou totalitárias, Oliveira Vianna se alicerçou nas nascentes ciências sociais do período. Disciplinas como história, sociologia, antropologia, ciência política, estatística, entre outras, foram arregimentadas como um discurso racional e objetivo em prol do autoritarismo. Articuladas ao direito, essas disciplinas estruturam um discurso legitimador autoritário de grande recepção. Afinal, tratava-se de um discurso de grande apelo racional, que postulava “impersonalidade, isenção científica, de investigação concreta e realística” (VIANNA, 1999, p. 384). Temas que apontavam a incapacidade nacional para a democracia direta em razão da baixa qualificação de nosso povo – e que, como consequência, assinalavam a necessidade de um governo de elites – foram tratados como uma “tradição” e como expressão de nossa realidade vista pelas lentes objetivas da ciência. Em um país há pouco saído da escravidão, cujas elites tinham que encontrar formas de controle sobre “povo-massa”, ficava claro o sucesso dessas propostas excludentes que foram e continuam sendo repetidas hodiernamente.

Em razão de seu caráter “científico”, a vertente autoritária do discurso de Oliveira Vianna foi que recebeu maior receptividade e utilização nos meios jurídicos. Sua proposta de estabelecer um constitucionalismo orgânico pautado no conhecimento “objetivo” de nossa realidade seria constantemente referendado nas justificações jurídicas de nossos regimes autoritários<sup>297</sup> e pode ser apontada como uma das “formas de pensamento” de fundo aristocrático que dominam o pensamento social, político e jurídico brasileiro até nossos dias (BRANDÃO, 2005, p. 236).

---

<sup>297</sup> Cf., por exemplo MIRANDA (1938c).

Em direção oposta à de Vianna se encontrava o projeto ideológico de Francisco Campos, estruturado a partir de uma perspectiva mais estética do que histórico-social. Lançada pelo jurista mais importante do período varguista e possivelmente o homem mais influente na construção de nossa legislação, não obteve grande repercussão. Mesmo quando citada em forma de reconhecimento por alguns juristas, como Castro Nunes, logo eram retomados os pontos que ligavam a forma autoritária de governo à dimensão de nossa realidade histórica. Estranhamento teórico, pruridos racionalistas e o liberalismo advindo da formação jurídica nacional, bem como ataques jusnaturalistas e católicos podem ser apontados como fundamentos do fracasso ideológico de Campos. Fracasso na proposta ideológica, por certo, mas compensado pelo sucesso institucional na formulação de grande parte do arcabouço jurídico do regime desde o início dos anos 1930.

Desse modo, foram mobilizados em nome do projeto autoritário a razão de matriz comtiana do castilhismo, a objetividade da ciência por Oliveira Vianna e o uso do mito por Francisco Campos. Cercado por essas diferentes óticas – razão, ciência e mito – como analisar sua absorção pelo direito? Fomos buscar essa resposta no trabalho de um jurista prático, portanto, sem grandes ambições de caráter doutrinário ou ideológico: Carlos Medeiros Silva. Desde o início de sua carreira, ligada a regimes autoritários, Medeiros Silva nos propiciou identificar o modo como as diferentes propostas autoritárias foram absorvidas na prática do trabalho jurídico num espaço de tempo que abrange do golpe de 1930 até o de 1964. Analisando as obras do autor, na forma de pareceres ou de discussões especializadas nas revistas jurídicas, buscou-se compreender como temas aqui destacados como característicos do pensamento jurídico-autoritário ganharam forma prática ou mesmo sofreram alguma rejeição. Objetivou-se, assim, entender como as inovações ao discurso jurídico propostas por esses três autores paradigmáticos foram recebidas.

O primeiro ponto discutido dizia respeito à ideia de unidade proposta pelo pensamento autoritário. Essa proposição visava enfeixar os demais poderes na figura do Executivo. À clássica divisão dos poderes defendida pelo pensamento liberal se estabeleceu a transferência de prerrogativas tanto do legislativo quanto do judiciário para esferas administrativas. Por meio dos chamados órgãos ou corporações técnicas inspiradas nas *corporations* norte-americanas sob o *New Deal*, se construiu um microcosmos de como deveria funcionar o Estado autoritário. Constituíam-se, assim, por meio de uma estrutura técnico-burocrática vinculada ao Poder Executivo, a forma de um poder unificado que concentrava as funções legislativas, executivas e judiciais.

A reação, contudo, se fez especialmente quanto à perda das prerrogativas do Judiciário. Por um senso de defesa corporativo, Carlos Medeiros Silva se posicionou de forma crítica a essa solução. Seus pareceres durante período analisado revelava um jurista em posição de ataque aos tribunais administrativos. Posição esta que encontraria respaldo, com maior ou menor força, junto aos demais juristas representados pelos ministros do STF, revelando como o Judiciário, no arranjo institucional autoritário, obteve maior autonomia frente ao Executivo. Por certo, também influenciava na relação mais parcimoniosa do poder autoritário frente ao Judiciário sua importância estratégica como fonte legitimadora dos atos “revolucionários”. O Judiciário não detinha armas, não controlava orçamentos e não mobilizava paixões político-partidárias por meio de eleições. Seu valor estava, e continua, em seu poder simbólico. O Judiciário foi preservado, portanto, por possuir um caráter instrumental. Por meio dele, as normas criadas pelo Executivo ganhavam efetivação, sem a necessidade de se recorrer ao uso da força, utilizando-se apenas seu poder simbólico como forma transfigurada de outro poder. Pierre Bourdieu denomina esse fenômeno de “eufemização”, exatamente porque se faz mediante um processo de dissimulação ou de transfiguração das relações de força. Tal processo ignora, mas também reconhece a violência que esse processo encerra objetivamente (BOURDIEU, 2009, p. 15).

Em seguida buscamos mostrar como se deu esse processo de “eufemização” por meio de processos exegéticos. Observou-se, nos textos de Carlos Medeiros, que a normatividade representativa das ideias autoritárias fora protegida por meio de estratégias discursivas retiradas das técnicas de interpretação do direito. A questão principal do Capítulo 6 foi entender como as estratégias hermenêuticas variavam de acordo com o regime político. Nos períodos autoritários, a exegese apontava para uma interpretação mais aberta, diríamos atualmente “principiológica”, não se limitando a princípios de caráter jurídico, mas recorrendo a argumentos de caráter político para justificar as medidas de força do governo. A partir da redemocratização, possibilitada pela Constituição de 1946, a estratégia muda. Voltava-se para uma hermenêutica mais conservadora, de fundo positivista, que defendia a literalidade do texto legislativo, mesmo que este contrariasse as orientações do novo texto constitucional. Desse modo, com o estudo das estratégias exegéticas, pôde-se entender como são estabelecidas as estratégias de manutenção do chamado “entulho autoritário” em períodos democráticos.

No último capítulo desta tese, foi estudada a doutrina sobre as delegações legislativas. Tratava-se de uma matéria recorrente nas fontes do período varguista e foi verificado, quando ainda centrava a pesquisa na ditadura militar, que havia se dado um



retorno a esse assunto durante os anos 1970<sup>298</sup>. O tema da delegação legislativa como também de seu congênere, o poder regulamentar, inseria-se numa discussão mais ampla sobre a delegação de poderes. Desse modo, o que motivava os debates sobre essa temática era rediscutir a divisão de poderes defendida pelo liberalismo. Discurso antiparlamentar, supressão ou relativização da divisão dos poderes com a consequente concentração de prerrogativas no Executivo era o pano de fundo do debate.

A construção da doutrina a respeito das delegações de poderes mostra como se construiu o percurso legitimador das prerrogativas legislativas por parte do Executivo ao longo dos regimes autoritários. Por meio dele, verifica-se como temas inicialmente relacionados ao direito administrativo foram se transformando em temas constitucionais, passando a ditar uma proposta de renovação do arranjo institucional do liberalismo. Deu-se, portanto, um processo de “administrativização” do direito constitucional, já visível nos debates acerca dos órgãos técnicos de produção legislativa e judicial. Mas, diferente dessas corporações – que tiveram seu auge com a ênfase nesse arranjo legislativo e judicial durante o período varguista – a doutrina da delegação de poderes teve maior longevidade e chegou até a ditadura militar. Por meio da discussão de suas várias modalidades poderia o discurso jurídico legitimar a concentração de poderes nas mãos do Chefe de Estado e afastá-lo da imagem do ditador que governa apenas de acordo com sua discricionariedade.

Por fim, o que se buscou com a pesquisa foi demonstrar as variadas facetas do discurso autoritário como também a força de sua permanência por meio de justificações jurídicas. Diversos arranjos discursivos foram mobilizados para um projeto que se caracteriza basicamente pela exclusão do povo nos processos de decisão política. Pautado no princípio da autoridade do chefe de governo, seu fundamento está na tutela de um povo constantemente considerado como incapaz de decidir seu próprio caminho.

---

<sup>298</sup> Nesse sentido os debates organizados por MENDES (1975).



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Jornais e revistas consultados

*A Federação*. Porto Alegre. Eds. 145, 146, 147. 1891a, 1891b, 1891c.

*O Globo*. Rio de Janeiro. Várias edições. 1941 a 1964.

*O Imparcial*. Rio de Janeiro. 1941.

*Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro. Várias Edições. 1972 a 1977.

*Revista Veja*. Rio de Janeiro. Várias edições. 1977 a 1983.

### Fontes Secundárias

AGAMBEN, G. *Estado de Exceção*. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2003.

AGUIAR, T. F. de. *Uma genealogia de princípios de demofilia em concepções utópicas de democratização*. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013.

AMARAL, A. *O Estado autoritário e a realidade nacional*, 1938. Disponível em: <[http://bdjur.tjce.jus.br/jspui/bitstream/123456789/118/1/AMARAL,\\_A\\_O\\_estado\\_autoritario.pdf](http://bdjur.tjce.jus.br/jspui/bitstream/123456789/118/1/AMARAL,_A_O_estado_autoritario.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2016.

ANÍBAL FREIRE. Voto na ACi8294, Apelação Cível. Relator(a): Min. BARROS BARRETO. DJ: 28/08/1944. In: *Coletânea de Acórdãos nº 412*, p. 34, 1944. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=525283>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

ARENDT, H. Compreensão e Política (As dificuldades da compreensão). In: \_\_\_\_\_. *Compreender. Formação, Exílio e totalitarismo. Ensaios (1930-1954)*. Tradução Denise Bottman; organização, introdução em notas Jerome Kohn. São Paulo: Companhia das Letras; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ARENDT, H. *Eichmann em Jerusalém - um relato sobre a banalidade do mal*. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

ARENDT, H. Filosofia e política. In: *A dignidade da política – ensaios e conferências*. ABRANCHES, A. (Org.) Trad. Helena Martins, Frida Coelho, Antonio Abranches, César Almeida, Claudia Drucker e Fernando Rodrigues. Rio de Janeiro: Relume- Dumará, 1993.

ARENDT, H. *Origens do totalitarismo*; tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARRAES, R. M. *O Rio Grande do Sul e as suas Instituições Governamentais*. Biblioteca do pensamento político republicano. Vol. 10. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Câmara dos Deputados, 1981.

ATAÍDE, T. de. O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico – Francisco Campos. *Revista Forense*, v. 84, n. 448-450, p. 513-516, out./dez. 1940.

AUDREN, F. Introduction: l'histoire intellectuelle du droit ou la fin du "Grande partage". *Clio@Thémis. Revue électronique d'histoire du droit*, v. 9, p. 1-4, 2015.

AXT, G. Constitucionalidade em debate: a polêmica carta estadual de 1891. *Revista Justiça e História*, v. 2, n. 3, p. 305-344, 2002.

AZEVEDO, P. Voto na ACi 8294, Apelação Cível. Relator(a): Min. BARROS BARRETO. DJ: 28/08/1944. In: *Coletânea de Acórdãos nº 412*, p. 34, 1944. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=525283>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BARBOSA, L. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília.

BARRETO, A. A representação das associações profissionais na subcomissão do Itamarati. *Estudos Ibero-Americanos*. PUCRS, V. XXVIII, n.1, p. 127-140, jun. 2002.

BARRETO, C. Aspectos da nova Constituição. *Revista Forense*, v. 73, n. 415-417, p. 285-290, jan./mar. 1938.

BARRETO, Laila Iafah Goes. *A federação enquanto topos na construção do Estado-Nação – formalismo como retórica estratégica em Rui Barbosa*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife.

BARROS, J. D. História das ideias – em torno de um domínio historiográfico. *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora, v.13, n.1, p. 199-209, 2007.

BARROS, J. D. *O Campo da história: especialidades e abordagens*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2004.

BARROS, J. D. *O projeto de pesquisa em História: da escolha do tema ao quadro teórico*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista de Direito Administrativo*, v. 240, p. 1-42, abr./jun. 2005.

BARUCH, Marc-Olivier. *À propôs de Vichy et de l'État de droit*. *Bulletin du Centre de recherche français à Jérusalem*, n. 6, 2000. Disponível em <http://journals.openedition.org/bcrfj/2722>. Acesso em: 21 fev. 2018.

BASTOS, E. R. Entrevista para Lilia Moritz Schwarcz e André Botelho. In: SCHWARCZ, L. M.; BOTELHO, A. *Simpósio: cinco questões sobre o pensamento social brasileiro*. Lua Nova, São Paulo, v. 82, pp.139-159, 2011.

BERCOVICI, G. O poder constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a críste constituinte. *Lua Nova, São Paulo*, v. 88, p. 305-325, 2013.

BEVILÁQUA, Clóvis. Consciência jurídica e consciência moral – Elemento ético do direito. *Revista Forense*, v. 93, n. 475-477, p. 417-419, jan./mar. 1943.

BITTENCOURT, C.A. Lúcio. Alguns aspectos da Carta Constitucional. *Revista Forense*, v. 73, n. 415-417, p. 40-42, jan./mar. 1938.

BÔAS, G. V. Entrevista para Lilia Moritz Schwarcz e André Botelho. In: SCHWARCZ, L. M.; BOTELHO, A. *Simpósio: cinco questões sobre o pensamento social brasileiro*. Lua Nova, São Paulo, v. 82, pp.139-159, 2011.

BORGES, Nilson. A doutrina de Segurança Nacional e os governos militares. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L.A.N (orgs). *O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BOURDIEU, P. Apêndice: Espaço social e campo de poder. In: BOURDIEU, P. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Trad. Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papius, 1996.

BOURDIEU, P. Sobre o poder simbólico. In: *O poder simbólico*. Trad.Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009

BOURDIEU, P. A força do direito. Elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: \_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. Trad.Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

BRANDÃO, G. M. Linhagens do pensamento político brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.48, n.2, pp. 231-269, 2005.

BRESCIANI, M. S. *O charme da ciência e a sedução da objetividade: Oliveira Vianna entre intérpretes do Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

BRETT, A. “Qué es la historia intelectual ahora?” In: CANNADINE, David (Org.) *Qué es la historia ahora?*.Granada: Ed. Universidade de Granada, 2005.

BUENO, Roberto. A evolução autoritária brasileira pela via da crítica antiparlamentar em Francisco Campos e Oliveira Vianna. *Revista Filosófica de Coimbra*, n. 50, p. 415-444, 2016.

CABRAL, R. L. *Constituição e Sociedade: uma análise sobre a (re)formulação da arquitetura do Estado-Nação na Assembléia Nacional Constituinte de 1933*. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas). UFscar,São Carlos, 2010.

CAMPOS, Francisco. Diretrizes constitucionais do novo Estado Brasileiro. *Revista Forense*, vol. 73, n. 415-417 p. 9-22, jan/mar, 1938.

CAMPOS, Francisco. O novo código penal. *Revista Forense*, vol. 85, n. 451, p. 208, janeiro, 1941.

CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

CAMY, Olivier. *Le positivisme comme moindre mal? Réflexions sur l'attitude des juriste français face au droit antisémite de Vichy*. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 39, p. 1-25, 1997.

CARDOSO, C. F.; VAINFAS, R. (orgs.). *Domínios da História. Ensaio de Teoria e Metodologia*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

CARDOSO, C. F.; VAINFAS, R. (orgs.). *Novos Domínios da história*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012

CARLOS MEDEIROS SILVA. *FGV CPDOC*. [s.d.]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carlos-medeiros-silva>. Acesso em: 11 jan. 2018.

CARLOS MEDEIROS SILVA. *SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – Ministros*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=231>> Acesso em: 11 jan. 2018.

CARONE, Edgar. *O Estado Novo (1937-1945)*. Rio de Janeiro; São Paulo: Difel, 1977.

CARVALHO NETTO, Menelick. Entrevista. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 65, n. 4, pp. 12-24, 2007.

CARVALHO, J. M. *A formação das almas: o imaginário da república no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, J. M. *Pontos e Bordados- Escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, Luiz Antônio de . Transformações no campo do direito. *Cultura e Política*. Rio de Janeiro, n. 1, março de 1941, p. 219. Disponível em [http://memoria.bn.br/pdf/163538/per163538\\_1941\\_00001.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/163538/per163538_1941_00001.pdf).

CASTRO NUNES. O poder executivo na evolução política do Brasil. *Revista Forense*, v. 74, n. 418-420, p. 14-19, abr./jun. 1938

CASTRO NUNES. Característica do Estado Novo na sua adequação brasileira. *Revista Forense*, v. 84, n. 448-450, p. 563-569, out./dez. 1940.

CASTRO NUNES. Apelação Cível n. 8.226, de 05 de Agosto de 1941. *Revista Forense*, vol. 89, n. 463-465, p. 120-121, jan/mar, 1942.

CASTRO NUNES. *Teoria e Prática do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1943.

CASTRO NUNES. Voto na ACi 8294, Apelação Cível. Relator(a): Min. Barros Barreto. Julgamento: 28/08/1944. In: *Coletânea de Acórdãos* nº 412, 1944. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=525283>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

CASTRO NUNES. Delegação de poderes. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 25, p. 1-10, 1951.

CAVALCANTI, T. *Instituições de Direito Administrativo*. Vol. 1. 2 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1938.

CAVALCANTI, T. *A Constituição Federal Comentada*. 2ªed. Vol. I, Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1951.

CESARINO JUNIOR. Parecer. Item I. Definição do Estado Brasileiro. *Revista Forense*, Vol. 82, p. 63-72, nº 442-444, abr/jun, 1940.

CHAGAS, Carlos. *A ditadura militar e os golpes dentro do golpe*. Rio de Janeiro: Record, 2014.

CHAUÍ, Marilena. *Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro*. Organizador André Rocha. Belo Horizonte: Autêntica Editora; São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013

CHIOVENDA, G. *Instituições de Direito Processual Civil*, Vol II. Campinas: Bookseller, 2000.

CODATO, A.; GUANDALINI JR., W. O código administrativo do Estado Novo: A distribuição jurídica do poder político na ditadura. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 58, pp. 481-504, mai./ago. 2016.

CODATO, A. Corporativismo. In: TEIXEIRA, Francisco M. P. (Coord.) *Dicionário Básico de Sociologia*. São Paulo: Global Editora, 2012.

CODATO, A. *Elites e Instituições no Brasil: uma análise contextual do Estado Novo*. Tese (Doutorado em Ciência Política), UNICAMP, Campinas, 2008.

CODATO, A. O conceito de ideologia no marxismo clássico: uma revisão e um modelo de aplicação. *Política e Sociedade*, Florianópolis. v. 15, n.32, jan./abr. 2016.

COMTE, A. *A General View of Positivism*. New York: R. Speller, 1957.

COMTE, A. *Appel aux Conservateurs*. Paris: Chez L'Auteuret chez Victor Dalmont Libraire. 1855. Disponível em <<https://archive.org/details/appelauxconserv00comtgoog>>. Acesso em: 2 ago. 2016.

CONSTANT, B. *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Filosofia Política. Nº 2. Trad. Loura Silveira. Porto Alegre: L&PM, 1985, p. 9-25

COSTA, E. V. *O Supremo Tribunal Federal e a Construção da Cidadania*. 2ª ed. São Paulo: Ieje, 2007.

COSTA, P. Passado: Dilemas e instrumentos da Historiografia. *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, Curitiba, n. 47, pp. 21-28, 2008.

COSTA, V. M. R. Corporativismo e Justiça Social: o projeto de Oliveira Vianna. In: BASTOS, E. R. e MORAES, J. Q. de. *O pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas: Editora da Unicamp, 1993, p. 131-143.

COTRIM NETO. Rui Barbosa e a federação. In: MENEZES DJACIR (Presidente da mesa). Rui Barbosa e a federação (Mesa redonda realizada pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas no dia 13 de novembro de 1979). *Revista de Ciência Política*, nº 23 (2), p. 83-114, mai/ago, 1980.

D'ALLONES, M. *Le dépérissement de la politique: généalogie d'un lieu commun* Paris: Aubier, 1999.

DA MATTA, S. Considerações anti-hermenêuticas em torno da recepção de Max Weber no Brasil. In: SENEDA, Marcos César; CUSTÓDIO, Henrique Florentino Faria (Orgs.). *Max Weber: religião, valores, teoria do conhecimento*. Uberlândia: EDUFU, 2016.

DUARTE, A. Hannah Arendt e o evento totalitário como cristalização histórica. In: AGUIAR, Odílio Alves et al.(Org.). *Origens do Totalitarismo: Cinquenta anos depois*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001, p. 61-70.

DUNN, J. *The political thought of John Locke. An historical account of the argument of the "Two tratises of Government"*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.

ELMANO, Cardim. *Justiniano José da Rocha*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1964. Especialmente o capítulo "Ação; reação; transação", p. 77-83. Disponível em <http://www.brasiliana.com.br/obras/justiniano-jose-da-rocha-1811-1862/pagina/77/texto>.

FAGUNDES, Seabra. Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras. *Revista Forense*, vol. 163, nº 631-632, p. 9-21, jan/fev, 1956.

FARIA, Luís de Castro. *Oliveira Vianna: de Saquarema à Alameda São Boaventura*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

FAUSTO, B. *O pensamento nacionalista autoritário (1920-1940)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2001.

FAUSTO, Boris. Pequenos ensaios da história da República: 1889-1945. *Cadernos CEBRAP*, 1972. Disponível em: [http://cebrap.org.br/bibliotecavirtual/arquivos/a\\_alianca\\_nacional\\_libertadora\\_e\\_o\\_estado.d.pdf](http://cebrap.org.br/bibliotecavirtual/arquivos/a_alianca_nacional_libertadora_e_o_estado.d.pdf). Acesso em: 11 jan. 2018.



FERES JÚNIOR, J. Reflexões sobre o projeto iberconceptos. In: FERES JÚNIOR (ed). *Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 11-24.

FERNANDES, Pádua. Setenta anos após 1937: Francisco Campos, o Estado Novo e o pensamento jurídico autoritário. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 6. p. 351-370, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1979.

FOUCAULT, M. *A arqueologia do saber*. 7ªed. Trad. Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FOUCAULT, Michel. *A coragem de verdade: o governo de si e dos outros II: curso no Collège de France (1983-1984)*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

FOUCAULT, M. “O que é um autor”. In: \_\_\_\_\_. *Ditos e Escritos III. Estética: literatura e pintura, música e cinema*. Organização e seleção de textos. Manoel Barros da Motta; tradução, Inês Autran Dourado Barbosa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009, p. 264-298.

GALLOTI, Luís. Procurador Geralda República. Parecer de 12.07.1948, no recurso extraordinário nº 13.523. *Revista Forense*, Vol. 122, nº 549-550, p. 536-540, mar/abr, 1949.

GALVÃO, L. M. *História constitucional brasileira na Primeira República : um estudo da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 1923*.222p. Dissertação (Mestrado em Direito).Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, 2013.

GARDNER J. *The Sociological Jurisprudence of Roscoe Pound (Part I)*.Villanova Law Review, Vol. 7, Issue 1, Fall 1961, p. 1-26. Disponível em<https://digitalcommons.law.villanova.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.bing.com/&httpsredir=1&article=1522&context=vlr>. Acesso em: 11 jan. 2018.

GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GATTI, Tancredi. A nova constituição brasileira. *Revista Forense*, v. 77, n. 427-429, p. 193-198, jan./mar. 1939.

GENETTE, G.; MACLEAN, M. Introduction to the Paratext.*New Literary History*, Vol. 22, n. 2, pp. 261-272, Spring 1991.

GODOY, A. S. M. *Introdução ao Realismo Jurídico Norte-Americano*. Brasília: edição do autor, 2013.

GOMES, Angela de Castro. “A práxis corporativa de Oliveira Vianna”. In: MORAES, E. R. *O pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas: Editora da Unicamp, pp. 43-47, 1993.

GOMES, Angela de Castro *.Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

GOMES, Angela de Castro. *História e Historiadores*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

GOMES, Fábio de Barros Correia. *Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde*. Tese (doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2011.

GUERRA, Maria Pia. *Anarquistas, trabalhadores, estrangeiros: o constitucionalismo brasileiro na Primeira República*. Curitiba: Editora Prismas, 2015.

GUIMARÃES, Luis Machado. Processo autoritário e regime liberal. *Revista Forense*, v. 82, n. 442-444, p. 243-248, abr./jun. 1940.

GUIMARÃES, M. L. O Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e o projeto de uma história nacional. *Estudos Históricos*, nº 1. Rio de Janeiro, 1988, p. 5-27.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Moral (Tanner Lectures, 1986). In: *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. Trad. Flávio Bento Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011, p. 193-247

HAMILTON, A. O Federalista nº 78. Os juízes como guardiões da constituição. In: MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. *O Federalista*. Trad. Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984 [1788], p. 417-421.

HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. *Multidão – Guerra e democracia na era do império*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.

HESPANHA, António Manuel. *As Vésperas do Leviathan: Instituições e poder político. Portugal Séc. XVII*. Rio de Mouro: Pedro Ferreira, Artes Gráficas, 1986

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1979 [1651].

HOLMES, Stephen. *Anatomía del antiliberalismo*. Trad. de Gonzalo del Puerto. Madri: Alianza Editorial, 1999.

JASMIN, M.; FERES JÚNIOR, J. História dos conceitos: dois momentos de um encontro intelectual. In: \_\_\_\_\_. (Eds). *Historia dos conceitos: debates e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ed. Loyola: PUC-Rio, 2006, p. 9-38.

KOERNER, Andrei. Os tempos no processo judicial na instauração da ordem constitucional brasileira de 1988: uma análise da ADI nº2. *Revista de Fontes*, nº 1, 2014-2, pp. 41-54. Disponível em <http://www.revistadefontes.unifesp.br/os-tempos-no-processo-judicial-na-instauracao-da-ordem-constitucional-brasileira-de-1988-uma-analise-da-adi-n2/>.

KOERNER, Andrei. Prefácio. In: ENGELMANN, F. (Org). *Sociologia política das Instituições Judiciais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. Disponível em [https://www.academia.edu/33336838/SOCIOLOGIA\\_POLÍTICA\\_DAS\\_INSTITUIÇÕES\\_J](https://www.academia.edu/33336838/SOCIOLOGIA_POLÍTICA_DAS_INSTITUIÇÕES_J)

[UDICIAIS Fabiano Engelmann org Ed. UFRGS CEGOV 2017](#)>. Acesso em: 11 jan. 2018.

KOSELLECK, R. Uma resposta aos comentários sobre o *Geschichtliche Grundbegriffe*. In: JASMIN, M.; FERES JÚNIOR, J. *Historia dos conceitos: debates e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ed. Loyola: PUC-Rio, 2006, p. 97-109.

LACERDA, G. B. Elementos estáticos da teoria política de Augusto Comte: as pátrias e o poder temporal. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 23, p. 63-78, nov. 2004.

LACORDAIRE, Henri-Dominique. *Conférences de Notre-Dame de Paris*. Tome Troisième. Années 1846-1848. Paris: LibrairePoussielgueFrères, 1872. Disponível em <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k202681x/f3.item.r=Entre%20le%20fort%20et%20le%20faible,%20entre%20le%20riche%20et%20le%20pauvre,%20entre%20le%20ma%C3%A9tre%20et%20le%20serviteur,%20c'est%20la%20libert%C3%A9%20qui%20opprime%20et%20la%20loi%20qui%20affranchit%20>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

LAMOUNIER, B. Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República. Uma interpretação. In: PINHEIRO, P. S. et al. Introdução geral de Sérgio Buarque de Hollanda. O Brasil Republicano: sociedade e instituições (1889-1930). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo 3, vol. 9. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 371-404.

LANDAU, Georges D. Da delegação legislativa. *Revista Forense*, Vol. 67, n. 639-640, set/out, 1956, p. 475-482.

L.C. Bibliografia – Direito, Solidariedade, Justiça. *Haroldo Valadão* – Livraria José Olympio. Rio de Janeiro, 1943. *Revista Forense*, v. 96, n. 484-486, p. 453-454, out./dez. 1943.

LEAL, Vítor Nunes. Bibliografia - Individualismo e anti-individualismo no direito privado. Fernando Pinto Loureiro, Coimbra Editora LTDA, 1940, 162. *Revista Forense*, v. 88, n. 460-462, p. 307, out./dez. 1941a.

LEAL, Vítor Nunes. Bibliografia – Socialização do direito. Gabriel de Resende Filho. Editora da Faculdade de Direito de São Paulo, 1941, 55 págs. *Revista Forense*, v. 88, n. 460-462, p. 309-310, out./dez. 1941b.

LEAL, Vítor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEAL, Vítor Nunes. Delegações Legislativas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 5, p. 378-390, 1946.

LEAL, Vítor Nunes. Ministro Carlos Medeiros Silva. Despedida do Supremo Tribunal Federal e visita ao Tribunal Superior Eleitoral. *Revista de Direito Administrativo*, v. 88, p. 410-418, 1966.

LEFORT, C. *A invenção democrática – os limites da dominação totalitária*. Tradução Isabel Marva Loureiro. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LIMA, A. Saboia. A proteção dos fracos em face da Constituição. *Revista Forense*, v. 73, n. 415-417, p. 291-295, jan./mar. 1938.

LIMA, A. Saboia. O Estado e o Indivíduo. *Revista Forense*, v. 82, n. 442-444, p. 16-19, abr./jun., 1940.

LIMONCIC, Flávio; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes. *Intelectuais do antiliberalismo: alternativas à modernidade capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

LOEWENSTEIN, K. *Brazil Under Vargas*. New York: The Macmillan Company, 1942.

LOUGHLIN, M. *Whats is constitutionalisation?* In: DOBNER, Petra ;LOUGHLIN, Martin. (eds.). *The Twilight of constitutionalism*. New York: Oxford University Press Inc, 2010. pp. 48-49.

LOVEJOY, A. *The Great Chain of Being. A Study of the History of an Idea*. Cambridge: Harvard University Press, 1964.

LUCA, Tania R. de. *A Revista do Brasil: um diagnóstico para a (N)ação*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

LYNCH, C. E. C. O pensamento conservador ibero-americano na era das independências (1808-1850). *Lua Nova. São Paulo*, Issue 74, pp. 59-92, 2008.

LYNCH, C. E. C.; STARLING, H. M. M. República/Republicanos. In: FERES JÚNIOR, João. (Org.). *Léxico da história dos conceitos políticos do Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 225-245.

LYNCH, C. E. C. Cartografia do pensamento político brasileiro: conceito, história, abordagens. *Revisita Brasileira de Ciência Política*, n.19. Brasília, pp. 75-119, jan./abr. 2016.

MADISON, J. O Federalista nº10. In: MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. *O Federalista*. Trad. Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984 [1788], p. 417-421.

MANGABEIRA, João (Relator). *Poder Legislativo (Estudos Constitucionais)*. Instituto de Direito Público e Ciência Política. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1956.

MANSO, Costa. Apelação cível n. 7.108, de 19/04/1939. *Revista Forense*, vol. 80, n.436-438, out/dez, 1939, p. 69-79.

MARCONDES, R. L. Malogro da fortuna política: política de crédito, hipotecas e Caixas Econômicas na década de 1930. *Nova Economia*. Belo Horizonte, 25 (2), maio/agosto, 2015, p. 261-288.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. *Repressão política e usos da constituição no Governo Vargas*. Curitiba: Editora Prismas, 2015.

MARTINS, Pedro Batista. Getúlio Vargas e a renovação do direito nacional. *Revista Forense*, v. 84, n. 448-450, p. 259-269, out./dez. 1940.

MATTOS, Ilmar Rohloff. *O tempo saquarema*. São Paulo: HUCITE; Brasília: Instituto Nacional do Livro (INL), 1987.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à constituição brasileira*. [s.l.]: Livraria Editora, 1946.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à constituição brasileira* (4ªed). Livraria Editora Freitas Bastos. São Paulo/Rio de Janeiro, 1948.

MECCARELLI, M. Diritto giurisprudenziale e autonomia del diritto nelle strategie discorsive della scienza giuridica tra otto e novecento. *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 40 (Giudici e giuristi. Il problema del diritto giurisprudenziale fra Otto e Novecento). Tomo II. Guiffrè Editore, Milano, 2011, p. 721-745.

MEDEIROS, J. *Ideologia autoritária no Brasil (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1978.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. A suspensão de execução da lei pelo Senado e mutação constitucional, pp. 1032-1037. In: \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Cândido (org.). *O Legislativo e a Tecocracia. Seminário sobre Legislativo e Desenvolvimento (Agosto de 1974)*. Rio de Janeiro: Imago Editora LTDA; Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975.

MESURINI, M.C. *O Estado Interventor no Brasil e seus reflexos no direito público (1930-1964): Themístocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis.

MICELI, S.. *Intelectuais e Classe dirigente no Brasil (1920-1945)*. São Paulo: DIFEL, 1979.

MIRANDA, Pontes de. As delegações legislativas ao Presidente da República na Constituição de 10 de Novembro de 1937. *Revista Forense*, v. 74, n. 418-420, p. 5-13, abr./jun. 1938a.

MIRANDA, Pontes de. As delegações executivas nos artigos 19 e 22 da Constituição de 1937. *Revista Forense*, v. 73, n. 415-417, p. 261-262, jan./mar. 1938b.

MIRANDA, Pontes de. Visão sociológica da Constituição de 1937. *Revista Forense*, v. 74, n. 418-420, p. 415-418, abr./jun. 1938c.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. (Os pensadores). São Paulo: Abril Cultural, 1979 [1748].

MORAES, J. Q. Oliveira Vianna e a democratização pelo alto. In BASTOS, Élide Rugai; MORAES, João Quartim de (Orgs.). *O pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas: Editora da Unicamp, 1993, p. 87-130.

MOTA, C. G. *Ideologia da cultura brasileira (1933-1974)*. São Paulo: Ática, 1977.

NEMI, A. Francisco Belisário Soares de Souza (1839-1889): o sistema eleitoral no Império. In: *Dicionário do Pensamento Político Brasileiro - Obras Políticas do Brasil Imperial*. Rio de Janeiro: Revan, 2012, p.91-98. Disponível em <[https://www.academia.edu/22014573/Francisco\\_Belis%C3%A1rio\\_Soares\\_de\\_Souza\\_1839-1889\\_O\\_sistema\\_eleitoral\\_no\\_Imp%C3%A9rio?auto=download](https://www.academia.edu/22014573/Francisco_Belis%C3%A1rio_Soares_de_Souza_1839-1889_O_sistema_eleitoral_no_Imp%C3%A9rio?auto=download)>. Acesso em: 12 jan. 2018

NETO, Lira. *Getúlio: dos anos de formação à conquista do poder (1882-1930)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

NETO, Lira. *Getúlio: do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NEVES, L. M. B. *Corcundas e Constitucionais – a cultura política da Independência (1820-1822)*. Rio de Janeiro: Revan, FAPERJ, 2003.

NONATO, O. Voto no RE n. 7.445. Recurso Extraordinário. Rel. Min. Orosimbo Nonato. Data do julgamento: 03 set. 1946. Disponível em: [bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/11085/10060](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/11085/10060). Acesso em: 12 jan. 2018.

O'DONNELL, G. “E eu com isso? Notas sobre sociabilidade e política na Argentina e no Brasil. In: O'DONNELL, G. *Contrapontos. Autoritarismo e democratização*. São Paulo: [s.e.], 1986.

OLIVEIRA, Antônio. G. Reforma Constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, v. 46, p. 1-61, 1956.

OLIVEIRA, E. C. Preâmbulos de Ordem e Progresso: análise historiográfica dos elementos introdutórios e das notas de rodapé. *Revista de Teoria da História*, ano 05, n. 10, dez/2013.

OLIVEIRA, L. L. Entrevista para Lilia Moritz Schwarcz e André Botelho. In: SCHWARCZ, L. M.; BOTELO, A. Simpósio: cinco questões sobre o pensamento social brasileiro. *Lua Nova*, São Paulo, 82:139-159, 2011, p.141.

OSÓRIO, Joaquim Luís. *Constituição Política do Estado do Rio Grande do Sul: Comentário. Constituição Política do Estado do Rio Grande do Sul: comentário*. Coleção pensamento político republicano. Vol. 12. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Câmara dos Deputados, 1981.

PAIM, A. Introdução. In: OSÓRIO, J. L. *Constituição Política do Estado do Rio Grande do Sul: comentário*. Coleção pensamento político republicano. Vol. 12. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Câmara dos Deputados, 1981.

PAIXÃO, C.; BARBOSA, L. A memória do direito na ditadura militar: a cláusula de exclusão da apreciação judicial observada como um paradoxo. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica- RIHJ*. Belo Horizonte, ano 1, n.6, jan/dez, 2008.

PEREIRA, A. W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*; trad. Patricia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PICARDI, N.; NUNES, D. O Código de Processo Civil Brasileiro: origem, formação e projeto de reforma. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 48, n. 190, pp. 93-120 abr./jun., 2011.

PINHEIRO, P. S.. *Estratégias da Ilusão: A revolução mundial e o Brasil, 1922-1935*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

PINTO, Bilac. Parecer - Separação de poderes. Delegação legislativa. Exercício de funções jurisdicionais. Poder Regulamentar. Validade das decisões proferidas pela comissão executiva do Instituto do Açúcar e do Alcool. Estatuto da lavoura canavieira. Funcionários de fato. Coisa julgada. *Revista Forense*, vol. 108, p. 33-46, out/dez, 1946

POCOCK, J. Conceitos e discursos: uma diferença cultural? Comentário sobre o *paper* de Melvin Richter. In: JASMIN, M.; JÚNIOR, J. F. (Eds.). *História dos conceitos. Debates e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ed. Loyola; PUC-Rio, 2006, p. 83-96.

POCOCK, J. *Linguagens do ideário político*. São Paulo: EdUSP, 2003.

POCOCK, J. *Politics, Language and Time. Essays on Political Thought and History*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1989.

POCOCK, J. *The machiavellian moment: florentine political thought and the atlantic republican tradition*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

REALE, M. Gény na cultura jurídica brasileira. *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 20, 1991. François Gény e la scienza giuridica del Novecento. Milano: Guiffre Editore, 1991, p. 351-365.

RODRÍGUEZ, R. V. *Castilhismo: uma filosofia da república*. Brasília: Senado Federal, 2000.

SALINAS, N. S. C.; MOTA, C. G. (Coords). *Os juristas na formação do estado-nação brasileiro: (de 1930 aos dias atuais)*. São Paulo: Saraiva, 2010.

RUSSOMANO, M. Victor. *História Constitucional do Rio Grande do Sul: 1835/1930*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1976.

SANTOS, R. D. Oliveira Vianna e o constitucionalismo no Estado Novo: corporativismo e representação. *Sequência - Estudos Jurídicos e Políticos*, n. 61, p. 273-307, dez. 2010.

SANTOS, R. D. Francisco Campos e os fundamentos do Constitucionalismo Antiliberal no Brasil. *Dados*. Rio de Janeiro, v.50, n.2, p. 281-323, 2007;

SANTOS, W. G. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SARDINHA, Diogo. A filosofia e os seus cães: dos cínicos à canalha. *Revista de Filosofia Aurora*, Curitiba, v. 23, n. 32, p. 67-80, jan./jun, 2011

SCHMITT, C. *O guardião da constituição*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2007;

SCHMITT, C. *O conceito de político*. Petrópolis: Vozes, 1992;

- SCHMITT, C. *La Dictadura*. Madrid; Revista de Occidente, 1968.
- SCHWARCZ, L. M. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil (1870-1930)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Publit Soluções editoriais, 2007.
- SEELAENDER, A. C. L. A doutrina estrangeira e o jurista brasileiro: usos, estratégias e recriações. In: SIQUEIRA, Gustavo Silveira; VESTANA, Carolina Alves (Coords.) *Direito e experiências jurídicas: temas de história do direito*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013a, Vol. 3, p. 1-17.
- SEELAENDER, A. C. L. Francisco Campos (1891-1968) – uma releitura. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (org.). *As formas do direito: ordem, razão e decisão (experiências jurídicas antes e depois da modernidade)*. Curitiba: Juruá, 2013b, p. 491-525.
- SEELAENDER, A. C. L.; CASTRO, A. R. de. Um jurisconsulto adaptável – Francisco Campos (1891-1968). In: MOTA, C. G.; SALINAS, N. S. C. (Coords). *Os juristas na formação do estado-nação brasileiro: (de 1930 aos dias atuais)*. São Paulo: Saraiva, 2010, v.3, p. 255-291.
- SEELAENDER, A. C. L.; CASTRO, A. R. de. Um jurisconsulto adaptável – Francisco Campos (1891-1968) In: SEELAENDER, A. C. L.; FONSECA, R. M. *História do direito em perspectiva. Do Antigo Regime à Modernidade*. Curitiba: Juruá Editora, 2009, p. 415-432.
- SHKLAR, J.N. The liberalism of fear. In: ROSENBLUM, Nancy (Ed.). *Liberalism and Moral Life*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1989, p. 21-38.
- SILVA, A. M. D. *Dictadura e Justiça Militar no Brasil: a atuação do Superior Tribunal Militar 1964-1980*. 2011. 222f. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais). Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV-RJ).
- SILVA, K. V.; SILVA, M. H. “Tradição”. In: *Dicionário de Conceitos Históricos*. São Paulo: Ed. Contexto, 2009.
- SILVA, M. P. História e culturas políticas: as concepções jurídicas evocadas pelos governos militares enquanto instrumento de obtenção de legitimidade. *História*, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 17-42, 2009.
- SILVA, R. “Liberalismo e democracia na sociologia política de Oliveira Vianna”. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 10, n.20, p. 238-269, jul./dez. 2008.
- SILVA, R. História intelectual e teoria política. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 17, p. 301-318, out. 2009.
- SILVA, Z. L. *A domesticação dos trabalhadores dos anos 30*. São Paulo: Marco Zero, 1990.



SILVEIRA, M. M. *Revistas em tempos de reformas: pensamento jurídico, legislação e política nas páginas dos periódicos de direito (1936-1943)*. 2013. Dissertação (Mestrado em História) –Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte.

SIQUEIRA, G. S. O parecer de Kelsen sobre a constituinte brasileira de 1933-1934. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, p. 348-374, 2015.

SIQUEIRA, G. S.; FERREIRA, B.; LIMA, D. Kelsen na Constituinte brasileira de 1933-34. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, n. 30, p. 248-265, dez. 2016.

SKINNER, Q. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SKINNER, Q. *Visões da política - sobre o métodos históricos*. Miraflores- Portugal: DIFEL, 2005.

SLOTERDIJK, P. *Crítica da razão cínica*. Trad. Marco Casanova, Paulo Soethe, Maurício Mendonça Cardozo, Pedro Costa Rego e Ricardo Hiendlmayer. São Paulo: Estação Liberdade, 2012.

SOUZA, F. M. *Raízes teóricas do corporativismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999.

TELES, E.; SAFATLE, V. (orgs.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

TORRES, A. *A Organização Nacional*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914.

TULLY, J. *Meaning and context: Quentin Skinner and his critics*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

VENANCIO FILHO, A. Introdução: Problemas de Direito Corporativo, de Oliveira Vianna. In: VIANNA, O. *Problemas de Direito Corporativo*. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1983, p. 11-20.

VENANCIO FILHO, A. Introdução. *Problemas de política objetiva*. 3ªed, Rio de Janeiro: Record, 1974.

VENANCIO, G. M. *Oliveira Vianna entre o espelho e a máscara*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015.

VIANA, F. M. Apelação cível n. 7.108, de 19/04/1939. *Revista Forense*, v. 80, n. 436-438, p. 69-79, out/dez, 1939.

VIANNA, O. *Problemas de Direito Corporativo*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1983.

VIANNA, O. *O idealismo da Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

VIANNA, O. Constituição e unidade sindical. *Revista Forense*, v. 79, n. 433-435, p. 233-235, jul./set. 1939b.

VIANNA, O. *Problemas de política objetiva*. 3ªed, Rio de Janeiro: Record, 1974.

VIANNA, O. *Ensaio inéditos* Campinas: Editora da UNICAMP, 1991.

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

VIANNA, O. *Populações Meridionais do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005

VIANNA, Werneck. Entrevista para Lilia Moritz Schwarcz e André Botelho. In: SCHWARCZ, L. M.; BOTELHO, A. Simpósio: cinco questões sobre o pensamento social brasileiro. *Lua Nova*, São Paulo, v. 82, p. 139-159, 2011.

VIEIRA, E. A. *Autoritarismo e Corporativismo no Brasil (Oliveira Vianna & Companhia)*. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

WEBER, M. “A política como vocação”. *Ensaio de Sociologia*. GERTH, H.H; MILLS, W. (Orgs.). Trad. Waltensir Dutra. Revisão Técnica Fernando Henrique Cardoso. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 97-153, s/d.

### **Obras de Carlos Medeiros Silva**

MEDEIROS SILVA, C.A Câmara de Reajustamento Econômico e a Justiça Comum. *Revista Forense*, vol.67, n. 395-398, p. 261-263, 1936.

MEDEIROS SILVA, C. Acumulações remuneradas. Decisões e pareceres do Ministério da Justiça. Parecer XIV. Limitação de Vencimentos. *Revista Forense*, v.74, n. 418-420, p. 390, abr/jun. 1938a.

MEDEIROS SILVA, C. O decreto-lei sobre acumulações remuneradas e seu caráter democrático. A enumeração do Art.1º dessa lei não é taxativa, mas, exemplificativa. Critério de apreciação das normas de direito público. A contadoria geral dos transportes em face do decreto-lei nº 24, de 9137. *Revista Forense*, v. 75, n. 421-423, p. 276-277, jul./set. 1938b.

MEDEIROS SILVA, C. Notas e Informações – Acumulações remuneradas. Decisões e pareceres do Ministro da Justiça. *Revista Forense*, v. 74, n. 418-420, p. 385-390, abr./jun. 1938c.

MEDEIROS SILVA, C. Notas à margem da reforma processual. *Revista Forense*, v. 82, n. 442-444, p. 20-24, abr./jun. 1940,

MEDEIROS SILVA, C. Razões de apelação sobre “Filhos adulterinos. Reconhecimento no caso de desquite ou morte dos pais. Analogia. Intepretação extensiva. Dec. Lei n. 4.737. Art. 358 do Código Civil. *Revista Forense*, v. 99, n. 493-495, p. 401-413, jul/set 1944,.

MEDEIROS SILVA, C. A fixação do valor dos imóveis sujeitos ao imposto predial, nas desapropriações por utilidade pública. *Revista de Direito Administrativo*, vol.1, n. 1, p. 85-105, 1945a.

MEDEIROS SILVA, C. Comentário. O valor dos trabalhos preparatórios na interpretação da lei. *Revista de Direito Administrativo*, v. 2, n.1, p. 247-252, 1945b.

MEDEIROS SILVA, C. O salário família e a filiação espúria. *Revista de Direito Administrativo*, v.1, n.1, p. 242-247, 1945c.

MEDEIROS SILVA, C. Tribunal Marítimo – Revisão judicial de suas decisões. *Revista de Direito Administrativo*, v. 2, n .2, p. 948-952, 1945d.

MEDEIROS SILVA, C. Acumulações remuneradas. Interpretação do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Revista Forense*, vol. 113, n. 531-532, p. 345-347, set/out, 1947a.

MEDEIROS SILVA, C. Cargos públicos. Formas de provimento. Organização de carreiras. A lei e os princípios doutrinários como fontes de direito. *Revista de Direito Administrativo*, v.10, p. 342-349, 1947b.

MEDEIROS SILVA, C. Lei. Efeitos da promulgação e da publicação. *Revista de Direito Administrativo*, v. 9, p. 242-247, 1947, 1947c.

MEDEIROS SILVA, C. Funcionário Público. Efetivação. Transformação de cargo em função. Elaboração legislativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 17, p. 350-352, 1949.

MEDEIROS SILVA, C. O Poder regulamentar e sua extensão. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 20, p. 1-5, 1950.

MEDEIROS SILVA, C. Militar. Promoção. Serviço prestado durante a guerra. Lei e ementa. Elaboração legislativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 25, p. 324-329, 1951a.

MEDEIROS SILVA, C. O novo Consultor Geral da República. *Revista Forense*, v. 134, n. 573-574, p. 314-315, mar./abr. 1951b.

MEDEIROS SILVA, C. Parecer. Seguros – Nacionalização – Diferenciação entre nacionais e estrangeiros – Direito brasileiro e norte-americano. *Revista de Direito Administrativo*, v. 26, p. 348-353, 1951c.

MEDEIROS SILVA, C. Professor. Concurso. Nomeação. Intepretação das normas constitucionais. *Revista de Direito Administrativo*, v. 25, p. 318-324, 1951d.

MEDEIROS SILVA, C. Regime federativo. Poderes implícitos da União e poderes reservados aos Estados. Fiscalização pela União das estradas de ferro estaduais. *Revista de Direito Administrativo*, v. 25, p. 382-387, 1951e.

MEDEIROS SILVA, C. Capital estrangeiro. Retorno. Poder regulamentar. *Revista de Direito Administrativo*, v. 28, p. 348-351, 1952a.

MEDEIROS SILVA, C. Faixa de Fronteira. Sociedade por ações. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 27, p. 387-390, 1952b.

MEDEIROS SILVA, C. Funcionário público. Aposentadoria. Reversão. Lei Geral e lei Especial. Vigência simultânea e revogação. *Revista de Direito Administrativo*, v. 29, p. 375-378, 1952c.

MEDEIROS SILVA, C. Jurisprudência Administrativa. Funcionário Público. Direito de Greve. *Revista de Direito Administrativo*, v. 29, p. 368-375, 1952d.

MEDEIROS SILVA, C. Legislação de Guerra – Aplicação a firma brasileira – Recolhimento de bens do fundo de indenização – Comissão de reparações de guerra – Competência quanto à liberação de bens – “A Chimica Bayer LTD”. *Revista de Direito Administrativo*, v. 30, p. 347-365, 1952e.

MEDEIROS SILVA, C. O poder regulamentar no direito comparado. *Revista de Direito Administrativo*, v. 30, p. 28-33, 1952f.

MEDEIROS SILVA, C. Pensão de montepio e meio soldo. Prescrição. *Revista de Direito Administrativo*, v.27, p. 408-411, 1952g.

MEDEIROS SILVA, C. As atribuições constitucionais do poder executivo. *Revista de Direito Administrativo*, v. 31, p. 1-9, 1953a.

MEDEIROS SILVA, C. Declaração de inconstitucionalidade. Militar. Transferência para a reserva. Prescrição. *Revista de Direito Administrativo*, v. 33, p. 449-452, 1953b.

MEDEIROS SILVA, C. Desapropriação por interesse social - Ocupação temporária da propriedade em caso de perigo iminente - Calamidade pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 33, p. 443-449, 1953c.

MEDEIROS SILVA, C. Funcionário público. Concurso. Lei cuja execução depende de regulamento. Delegação legislativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 34, p. 408-410, 1953d.

MEDEIROS SILVA, C. Funcionário publico. Equiparação de vencimentos. Decisão judicial. *Revista de Direito Administrativo*, v. 33, p. 377-378, 1953e.

MEDEIROS SILVA, C. Funcionário público - Órgão de deliberação coletiva - Analogia - Sociedade de economia mista - Companhia Vale do Rio Doce. *Revista de Direito Administrativo*, v. 33, p. 314-316, 1953f.

MEDEIROS SILVA, C. Monopólio - Intervenção do estado na ordem econômica - Produção e comércio de borracha - Lei e regulamento. *Revista de Direito Administrativo*, v. 33, p. 453-458, 1953g.

MEDEIROS SILVA, C. Seguros - Aumento de capital da empresa com fundos disponíveis - Nacionalidade dos acionistas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 33, p. 436-442, 1953h.

MEDEIROS SILVA, C. Equiparação de vencimentos. Decisão Judicial. *Revista de Direito Administrativo*, v. 37, p. 377-378, 1954a.

MEDEIROS SILVA, C. Extranumerário. Pessoal das empresas incorporadas. Contagem de tempo de serviço. *Revista de Direito Administrativo*, v. 37, p. 392-393, 1954b.

MEDEIROS SILVA, C. A legislação delegada. *Revista de Direito Administrativo*, v. 71, p. 1-15, 1963.

MEDEIROS SILVA C. O Ato Inconstitucional e a Elaboração Legislativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 77, p. 1-12, 1964a.

MEDEIROS SILVA, C. Observações sobre o ato institucional. *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 76, p. 473-475, 1964b.

MEDEIROS SILVA, C. Seis meses de aplicação do ato institucional. *Revista de Direito Administrativo*, v. 78, p. 449-452, 1964c.

MEDEIROS SILVA, C. Concorrência pública. Locação de bens patrimoniais do estado. Contrato Administrativo. Sociedade de economia mista. Mandado de segurança. *Revista de Direito Administrativo*, v. 79, p. 465-475, 1965.

---