

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**FRANCISCO CAMPOS E O ESTADO DEMOAUTHORITÁRIO: UMA ANÁLISE  
SOBRE A CONSTRUÇÃO DOUTRINÁRIA DO ESTADO NOVO**

**GABRIEL MATTOS DA SILVA**

**Rio de Janeiro  
2021**

**GABRIEL MATTOS DA SILVA**

**FRANCISCO CAMPOS E O ESTADO DEMOOCRÁTICO: UMA ANÁLISE  
SOBRE A CONSTRUÇÃO DOUTRINÁRIA DO ESTADO NOVO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Siddharta Legale Ferreira.**

**Rio de Janeiro  
2021**

## CIP - Catalogação na Publicação

MG118f Mattos da Silva, Gabriel  
FRANCISCO CAMPOS E O ESTADO DEMOOCRÁTICO: UMA ANÁLISE  
SOBRE A CONSTRUÇÃO DOUTRINÁRIA DO ESTADO  
NOVO / Gabriel Mattos da Silva. -- Rio de Janeiro, 2021.  
103 f.

Orientador: Siddharta Legale Ferreira. Trabalho de  
conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional  
de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1. Autoritarismo. 2. Democracia. 3. Francisco Campos. 4.  
Estado Novo. 5. Direito Constitucional.  
I. Legale Ferreira, Siddharta, orient. II. Título.

**GABRIEL MATTOS DA SILVA**

**FRANCISCO CAMPOS E O ESTADO DEMOAUTHORITÁRIO: UMA ANÁLISE  
SOBRE A CONSTRUÇÃO DOUTRINÁRIA DO ESTADO NOVO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Siddharta Legale Ferreira**.

Data da Aprovação: 07/06/2021.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Siddharta Legale Ferreira  
Orientador

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Carolina Machado Cyrillo da Silva  
Membro da Banca

---

Prof. Dr. José Ribas Vieira  
Membro da Banca

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Daniele Lovatte Maia  
Membro da Banca

**Rio de Janeiro  
2021**

*O direito jamais pode desaparecer, nem perderá jamais o seu valor ético, porque é um elemento indispensável à vida dos povos civilizados. [...] O bacharel é um agente de cultura no seu meio, porque mais afeito ao trato das ideias gerais e mais apto a compreender a sua terra e a sua gente sob um critério amplo e progressista.<sup>1</sup>*

*Getúlio Vargas*

---

<sup>1</sup> Discurso proferido pelo Presidente da República, Getúlio Vargas, enquanto paraninfo dos formandos de 1941 da Faculdade Nacional de Direito.

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente quero dedicar este trabalho ao meu falecido avô Domingos que me acompanha em espírito desde sua partida há 15 anos. Desde que se foi, em cada momento de conquista pessoal, por menor que seja, foi de grande vontade que ele estivesse presente para que pudéssemos partilhar felicidades e angústias. Ainda que não fisicamente, em memória ele esteve em cada um deles, portanto não vai ser diferente agora. Este trabalho é para ele.

Quanto aos agradecimentos, inicio pelos meus pais e meu irmão. À mãe, agradeço por toda dedicação e carinho; ainda que sem estudo, foi com ela que tive os maiores ensinamentos e sobre como a vida é para ser mais simples ao que ela aparenta ser. Ao pai, agradeço por me conferir liberdade e também pelas discussões; ainda que sob a sua discordância, a liberdade que me conferiu acabou por possibilitar sermos tão diferentes na medida de nossa igualdade enquanto pai e filho. Ao irmão e melhor amigo, agradeço pelos acalantos em minhas crises de ansiedade, por acreditar em mim mais do que qualquer outra pessoa acredita e por me ensinar o que é amar, pura e simplesmente.

Agradeço a todos os professores que tive na faculdade e que estimularam a minha paixão pelo magistério. Nomeadamente, agradeço aos que foram responsáveis por minha formação e minha continuidade na faculdade. Agradeço ao professor José Ribas por demonstrar que a sabedoria e a humildade são complementares e mais que necessárias no processo pedagógico. Agradeço ao professor Carlos Bolonha, por toda sua dedicação à vida acadêmica e à Faculdade Nacional de Direito, além de suas aulas provocativas após mais de *80 anos de magistério*, como ele mesmo gosta de lembrar. Por último e em especial ao professor Siddharta Legale, meu orientador e querido amigo, por todas as conversas e conselhos, assim como provar que o aperfeiçoamento pessoal é *só uma questão de brio*. Tive a honra de ter sido monitor de cada um desses professores e esta com toda a certeza foi a maior conquista que tive na faculdade.

Aos amigos de vida, agradeço a fraternidade. Assim como Oscar Wilde, eu escolho meus amigos pela pupila, tenho-os para saber quem eu sou e para nunca me

esquecer de que a normalidade é uma ilusão imbecil e estéril. Aqui, deixo registrado os melhores que tenho: Marcelo Arruda, Luca Rezende, Natasha Goudard, Philipp Reule e Fellipe Medeiros. Deixo aqui também registrados o carinho e o agradecimento à Alexandra Papadopoulos, que me acompanhou por metade dessa jornada e me proporcionou momentos únicos.

Aos amigos que fiz nos últimos anos, agradeço pelos momentos de alegria e de apoio. Aos queridos e queridas que me acompanharam até o final do curso, como Augusto Backes, Ana Clara Motta, Emily Tavares, Gabriel Henrique Vieira, Goiano (Gabriel Batista), Henrique Costa, Juliana Farias Sanchez, Laryssa Brum, Leonardo Fernandes de Sá, Tayara Causanilhas, e também aos que infelizmente ficaram pelo caminho, o cineasta Fábio Muniz e o poeta Henrique Caldas – o Direito os perdeu. Agradeço em especial meu amigo de batalha, que pude contar durante quase toda a faculdade e que esteve comigo nos momentos mais difíceis da graduação, Fábio Prudente.

Por último, agradeço à minha *alma mater*, a Universidade Federal do Rio de Janeiro, e todo seu corpo social. Em períodos obscuros da democracia brasileira e de ataque às instituições, a universidade pública sempre é vilipendiada e categorizada deslealmente como um mal. A consolidação de um Estado Democrático de Direito perpassa o respeito à universidade pública e o incentivo à ciência que é por ela produzida. Pela UFRJ, eu lutei, luto e continuarei lutando.

A UFRJ vale a luta!

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo a compreensão crítica de que o Estado Novo foi um *Estado Demoautoritário*, coexistindo em si a democracia e o autoritarismo na visão de antiliberais que realizaram a construção doutrinária do regime. Tem-se como foco as obras antiliberais elaboradas nas décadas de 20 e 30 no Brasil, com o protagonismo de Francisco Campos, Ministro da Justiça que elaborou a Constituição de 1937. A problemática do trabalho está vinculada à necessidade de compreender de que forma foi construído um Estado que concilia termos tão antagônicos como democracia e autoritarismo, bem como essa construção impactou a teoria constitucional no Brasil. A hipótese é de que há uma contribuição substancial desses teóricos antiliberais, com ênfase em Francisco Campos, para a consolidação de uma teoria constitucional brasileira predominantemente autoritária, com centralização política e hipertrofia do Poder Executivo, por meio da redefinição de conceitos e elementos da Teoria do Estado e da Ciência Política.

**Palavras-chave:** Autoritarismo; Democracia; Francisco Campos; Getúlio Vargas; Estado Novo; Direito Constitucional.



## ABSTRACT

The purpose of this final paper is to critically understand that the Estado Novo (Vargas government between 1937-1945) was a Demoauthoritarian State, with democracy and authoritarianism coexisting within the vision of anti-liberals who carried out the doctrinal construction of the regime. The focus is on anti-liberal works elaborated in the 1920s and 1930s in Brasil, with the protagonism of Francisco Campos, Minister of Justice who drafted the 1937 Constitution. The paper's problem is linked to the necessity to understand how a State that reconciles such antagonistic terms as democracy and authoritarianism was built, as well as how this construction impacted the constitutional theory in Brazil. The hypothesis is that there is a substantial contribution from a Brazilian constitutional theory which is predominantly authoritarian, with political centralization and hypertrophy of the Executive Power, through the redefinition of concepts and elements of the State Theory and Political Science.

**Keywords:** Authoritarianism; Democracy; Francisco Campos; Getúlio Vargas; Estado Novo; Constitutional Law.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1. O ESTADO DEMOAUTHORITÁRIO E OS CONCEITOS POLÍTICOS LEGITIMADORES EM CAMPOS.....</b>	<b>15</b>
1.2. Contexto político e ruptura .....	16
1.1.1. O Idealismo em Vianna e a República que fracassou .....	21
1.1.2. A democracia de partidos .....	23
1.1.3. Crise e autoritarismo .....	26
1.2. Estado Demoautoritário .....	28
1.2.1. Revisão do conceito de democracia .....	29
1.2.2. Demoautoritarismo: quando o antagonismo se torna complemento .....	32
<b>2. REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E REVERSÃO DO MODELO DE FEDERALISMO .....</b>	<b>34</b>
2.1. Centralização política.....	35
2.1.1. Quebra do Pacto Federativo: a autonomia dos Estados e a integridade da Nação.....	36
2.1.2. Centro do poder político.....	39
2.2. Nova organização nacional .....	41
2.2.1. Máquina administrativa pronta, capaz e responsável.....	42
2.2.1. Opinião Pública e controle da Imprensa .....	45
2.3. Reversão do modelo federalista .....	46
2.3.1. Brasil Império como parâmetro e o <i>germe da desagregação</i> .....	47
2.3.2. Concentração de competências na União .....	49
<b>3. A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES NO ESTADO NOVO E A HIPERTROFIA DO PODER EXECUTIVO.....</b>	<b>50</b>
3.1. Poder Judiciário e o Direito .....	51
3.1.1. Reforma Processual.....	52
3.1.2. Intervenção no Poder Judiciário .....	54

3.2. Poder Legislativo .....	58
3.2.1. Poder Legislativo como problema.....	59
3.2.2. Câmara dos Deputados, Senado Federal e Conselho Federal: nova composição e organização.....	60
3.3. Poder Executivo e sua hipertrofia .....	62
3.3.1. Atribuições e competências.....	63
3.3.2. Decretos-lei e função legislativa atípica.....	65
<b>4. ANÁLISE CRÍTICA.....</b>	<b>66</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>72</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>75</b>
<b>ANEXO I – ENTREVISTA DE FRANCISCO CAMPOS E PARECER DA FACULDADE NACIONAL DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO AO CORREIO DA MANHÃ DO RIO DE JANEIRO AO 3 DE MARÇO DE 1945.....</b>	<b>80</b>

## INTRODUÇÃO

A trajetória constitucional brasileira ocorreu de uma maneira errática, sem qualquer linearidade política ou aperfeiçoamento entre os momentos constitucionais que se sucederam. Essa ausência de uma linearidade é permeada, na maior parte dessa trajetória, por crises institucionais e golpes de Estado que se atropelam e dificultam a consolidação de um Estado de Direito, estes golpes sempre instituídos com apoio de setores sectários da sociedade brasileira, como elites financeiras e forças militares.

Com isso, fazendo um recorte temporal específico dessa trajetória, qual seja o período inicial do governo revolucionário getulista até o fim do Estado Novo, este trabalho de conclusão de curso busca a compreensão da importante contribuição doutrinária elaborada por Francisco Campos e autores antiliberais<sup>2</sup>, por meio de elementos institucionais e teóricos, para que fosse consolidada uma teoria constitucional brasileira predominantemente autoritária por meio da Constituição de 1937, bem como suas razões e finalidades. De acordo com a definição adotada por Rogério Dutra dos Santos,

Quando se fala de constitucionalismo antiliberal, o elemento distintivo é a possibilidade da suspensão do direito autorizada pelo próprio direito, o que significa que esse constitucionalismo legitima a existência das ditaduras.<sup>3</sup>

Nesse sentido, utilizando-se de obras como *A Organização Nacional*<sup>4</sup> (1914), de Alberto Torres; *O Idealismo da Constituição*<sup>5</sup> (1927), de Oliveira Vianna; *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional*<sup>6</sup> (1938), de Azevedo Amaral; e, sobretudo, *O Estado Nacional*<sup>7</sup> (1940), de Francisco Campos, este trabalho tem como intuito investigar e analisar como foi elaborada essa teoria constitucional brasileira predominantemente autoritária, revendo elementos conceituais

---

<sup>2</sup> As expressões “teóricos antiliberais” e “teoria antiliberal” serão revisitadas por diversas vezes durante o presente trabalho visando sintetizar a teoria política e jurídica dominante durante e anteriormente ao Estado Novo. Cabe informar que o conceito é trabalhado pelo doutrinador Rogério Dutra dos Santos no seguinte artigo: SANTOS, Rogério Dutra dos. *Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil*. In: Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007, p. 281-323.

<sup>3</sup> SANTOS, Rogério Dutra dos. *Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil*. In: Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007, p. 281-323, p. 283.

<sup>4</sup> TORRES, Alberto de Seixas Martins. *A Organização Nacional*. São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Porto-alegre. Companhia Editora Nacional, 1938.

<sup>5</sup> VIANA, Oliveira. *O Idealismo da Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1927.

<sup>6</sup> AMARAL, Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Universidade de Brasília, 1981.

<sup>7</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

e institucionais presentes nas obras de tais teóricos.

A metodologia empregada no presente trabalho de conclusão de curso é de uma pesquisa qualitativa quanto à abordagem e básica quanto à natureza, vez que busca o levantamento de dados qualitativos para a produção de conhecimento acadêmico e científico nas áreas de Direito Constitucional e de Ciência Política.

No mesmo sentido, é uma pesquisa explicativa quanto aos objetivos, posto que tem como intuito a compreensão, a conceituação e a análise crítica acerca da construção doutrinária do Estado Novo por meio de um pensamento antiliberal. Paralelamente, quanto aos procedimentos, pode-se dizer que é uma pesquisa bibliográfica, visto que se utiliza de material já publicado, como livros, artigos científicos, legislação, etc., mas também é uma pesquisa de estudo de caso, pois analisa de forma profunda e detalhada um momento político muito específico do Brasil que foi o Estado Novo.

Quanto à estruturação, este trabalho de conclusão de curso é dividido em quatro capítulos elencados e subdivididos da forma que se segue.

No primeiro capítulo, a abordagem será no sentido de compreender e expor os conceitos políticos e jurídicos que caracterizam e identificam o Estado Novo enquanto um *Estado Demoautoritário*<sup>8</sup>.

Esse capítulo terá como objetivo a compreensão: (i) do contexto político que originou o golpe de 1937, a ruptura institucional causada e os conceitos políticos e elementos característicos do Estado Novo; e, (ii) do conceito de *Estado Demoautoritário* e a argumentação utilizada para que as concepções de democracia e de autoritarismo coexistissem em um Estado Nacional.

No segundo capítulo, já estando conceituados e identificados os conceitos e elementos que caracterizam o Estado Novo, o trabalho tem como intuito entender concomitantemente a

---

<sup>8</sup> O conceito aqui trabalhado acerca de um Estado Demoautoritário (ou Demoautoritarismo) diverge do conceito adotado por Karl Loewenstein e por alguns teóricos argentinos. O conceito de Demoautoritarismo adotado no trabalho é autônomo e relativo à fusão das palavras *democracia* e *autoritarismo*, buscando a compreensão de que forma os teóricos antiliberais entendem a democracia e o autoritarismo como elementos complementares e não antagônicos.

reorganização administrativa e a reversão do modelo de federalismo empregado no Brasil até então.

Esse capítulo tem como objetivo demonstrar: (i) o processo de centralização política no Brasil, por meio da relativização da autonomia dos estados e do realocação do centro do poder político; (ii) a nova organização nacional, sendo esta ilustrada pela nova concepção que nortearia uma máquina administrativa pronta, capaz e responsável, o elemento central da opinião pública e o controle da imprensa; e, (iii) como se deu a reversão do modelo de federalismo empregado até então e seu contexto político.

No terceiro capítulo, estando solidificadas as bases doutrinárias do Estado Novo e a sua organização administrativa e institucional, busca-se demonstrar como se deu a hipertrofia do Poder Executivo no Estado Novo por meio da relação existente entre os Poderes e a supressão de alguns órgãos e instituições.

Nesse sentido, esse capítulo tem como fundamento o estudo: (i) do Poder Judiciário e do Direito, ou seja, como o direito teve um papel central na legitimação do Estado Novo, destacando as reformas processuais capitaneadas por Francisco Campos e a intervenção no Poder Judiciário em diversas esferas e tribunais; (ii) dos impactos no Poder Legislativo, entendido pela doutrina antiliberal como um problema, sendo necessária a transmutação do processo legislativo e a reconfiguração composição das casas do Congresso Nacional; e, por fim, (iii) do Poder Executivo e sua sobreposição aos demais Poderes, sendo esse personificado pela figura de Getúlio Vargas, o qual possuía atribuições e competências que demonstram uma função legislativa atípica do Executivo por meio do instituto do Decreto-Lei e a predominância de um Presidente da República que traduz a figura de um *pater familias*.

Por fim, no quarto e último capítulo, este trabalho de conclusão de curso irá realizar uma análise crítica de toda a ideia dos teóricos antiliberais liderados por Francisco Campos, a qual concebeu o Estado Novo enquanto um Estado democrático e autoritário. Essa análise terá como intuito averiguar criticamente essa construção doutrinária, seus elementos caracterizadores e como essa doutrina firmou um pensamento constitucional autoritário genuinamente brasileiro, centrado na figura de Francisco Campos.

Ainda que a trajetória constitucional brasileira seja protagonizada por crises institucionais e golpes de Estados que se atropelam e dificultam a consolidação de um Estado Democrático de Direito (como dito anteriormente), a construção de um Estado com uma democracia incluyente, sendo uma República efetiva e que garanta direitos fundamentais, passa pela compreensão do histórico constitucional e o entendimento de que, mesmo em um regime democrático, o Brasil é um país tradicionalmente autoritário e em muito foi a contribuição da geração de antiliberais que é objeto do presente trabalho.

## **1. O ESTADO DEMOAUTORITÁRIO E OS CONCEITOS POLÍTICOS LEGITIMADORES EM CAMPOS**

O presente capítulo possui como objetivo a caracterização e a identificação do Estado Novo enquanto um *Estado Demoautoritário*. Para isso, a divisão do capítulo em duas partes se faz necessária para melhor delimitação da exposição proposta.

Na primeira parte do capítulo será abordado o contexto político em que se originaram as ideias antiliberais que nortearam a criação de um Estado por meio de uma carta política como foi a Constituição de 1937 (usualmente definida por Francisco Campos como Constituição de 10 de novembro, cuja definição será utilizada no presente trabalho).

Nesse interim, esta primeira parte busca a elucidação da compreensão tida pelos teóricos antiliberais acerca do momento social e político que habitava o Brasil desde a Revolução de 1930 até o Estado Novo, uma vez que esta só veio a ter suas demandas e anseios efetivados por meio da Constituição de 10 de novembro, segundo Francisco Campos.

Com isso, após a contextualização política e a ruptura, aprofundar-se-á a forma como ocorreu esse fracasso republicano por meio do entendimento de Oliveira Vianna acerca desse período antecedente ao Estado Novo e sobre como o mesmo é caracterizado pelo autor enquanto um período constitucional idealista desprovido do conhecimento da realidade nacional. Após a elucidação da contribuição de Vianna acerca desse entendimento, a primeira parte irá expor sobre o que é a *democracia de partidos*, no que ela consiste e qual a conceituação dos antiliberais acerca dela. Por fim, esta parte irá entender o momento de crise que pairava sobre o Brasil no momento do golpe de 1937 e a percepção de Francisco Campos acerca da democracia liberal que o originou.

Posteriormente, na segunda parte, o capítulo aborda em tom conclusivo de que forma o Estado Novo pode ser conceituado enquanto um *Estado Democautoritário*. Para isso, o subcapítulo é dividido em duas pequenas partes, as quais têm como objetivo revisitar a revisão do conceito de democracia feita pelos teóricos antiliberais, bem como o modo que a democracia conceituada pelos teóricos é compatível com esse autoritarismo e, não obstante, este autoritarismo é visto enquanto um instrumento de solidificação do Estado Nacional.

Essa revisão busca demonstrar como a democracia liberal monopolizou o conceito de democracia para entendê-la enquanto somente de acordo com o modelo liberal; paralelamente, a mesma revisão demonstra que o regime político instaurado no Estado Novo é extremamente democrático na medida em que é extremamente autoritário.

## **1.2. Contexto político e ruptura**

Desde a Proclamação da República em 1889, o Brasil buscava a consolidação de uma república com matrizes liberais, inspiradas nos ideais estadunidenses e positivadas na Constituição de 1891. Com a instituição de uma república federalista com um governo representativo e que conferia autonomia aos seus Estados-membros, a Constituição de 1891 rompeu totalmente com a noção de centralização de poder político e concentração de competências existentes no Império e assegurada até então pela Constituição de 1824.

Durante mais de 40 anos, esta Constituição norteou a construção de um Estado Liberal de Direito, trazendo inovações para a nova forma de governo que se instaurava no Brasil. Esta Constituição foi alvo de críticas em decorrência de não ser uma constituição efetiva, que promovesse a reforma do *status quo* e a consolidação das bases de um Estado Nacional.

Com a Revolução de 1930, inspirada pelo movimento tenentista que fortaleceu o papel político das forças militares no Brasil, o centro do poder político que se alternava até então entre as oligarquias paulista e mineira, por meio de eleições viciadas, foi deslocado. A nova ordem política foi instaurada com a legitimidade conferida pelos militares e os anseios pela efetivação de direitos – ainda de matriz liberal – que não foram conferidos em mais de 40 anos de



República, como o direito ao voto secreto, voto feminino, leis que garantam direitos trabalhistas, incentivo à industrialização de um país essencialmente agrário, entre outros.

Com a deposição do Presidente da República Washington Luís em 24 de outubro de 1930 pela *manu militari* dos Generais Mena Barreto e Tasso Fragoso, foi instaurada essa nova ordem política que veio a ser protagonizada pelo até então presidenciável e posteriormente Presidente da República, Getúlio Vargas.

Dada a posse ao Presidente Getúlio em 3 de novembro de 1930, deu-se início ao governo provisório que iria de 1930 a 1934, suspendendo a Constituição de 1891. Durante esse governo, Getúlio Vargas efetivou algumas das demandas que o apoiaram na Revolução de 30, formulando inicialmente leis trabalhistas, criando os Ministérios do Trabalho e da Educação, elaborando o Código Eleitoral que visava combater as fraudes nas eleições, entre outras.

Durante esse governo, é possível observar uma centralização do poder político na mão do Presidente da República, procedendo de forma diversa e contrária à política institucional exercida até então – ainda que não imbuído constitucionalmente para fazê-lo, visto que a Constituição de 1891 estava suspensa. Esse processo de centralização, bem como outros fatos políticos como a nomeação de um interventor não originário do Estado de São Paulo, fez com que surgisse um sentimento de revolta da sociedade paulista para com o Governo Provisório.

Após duras repressões às manifestações em São Paulo e a morte de quatro estudantes, surgiu a Revolução Constitucionalista de 1932 no mês de julho que reivindicava a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte que pusesse fim ao Governo Provisório. Após quase três meses de conflito, o Governo Provisório conseguiu vencer militarmente, com estimativa de mais de três mil mortos. Em carta endereçada a Francisco Antunes Maciel Júnior, então Ministro da Justiça e de Negócios Interiores, ainda antes da convocação do movimento revolucionário paulista, Getúlio Vargas, não entendendo os motivos das revoltas que ocorriam em São Paulo, expôs que

Para justificar tanta malquerença agressiva, que fizera eu? Dera-lhes, apenas, tudo quanto pediram”. [...] Atendidos que eram, logo se mostravam insatisfeitos e pediam outra coisa. Queriam a lei eleitoral – promulguei-a. Exigiam interventor “civil e paulista” para São Paulo – nomeei-o. Mas ainda não bastava. Tornava-se necessário marcar a data para as eleições – marquei-

a. Continuaram, entretanto, as censuras e os ataques. Reclamavam mais: a entrega do governo de São Paulo à Frente Única. [...] Quando, porém, os entendimentos estavam em marcha, promovem-se manifestações populares, que os desordeiros e reacionários transformam em movimento de hostilidade à Revolução. [...] E, no meio de semelhante tumulto, organiza-se o novo secretariado. Apesar disso e do desgosto sentido pelos elementos revolucionários quando dos acontecimentos desenrolados na capital paulista, manteve-o. [...] Que diferença de conduta e de atitudes!<sup>9</sup>

Estando presente a necessidade de promulgação de uma nova lei fundamental, a qual delimitasse as competências dos entes federativos, expusesse os princípios e objetivos da República e que garantisse direitos e garantias fundamentais, bem como fornecesse sustentação legal ao seu governo, o Presidente Vargas convocou a Assembleia Nacional Constituinte que elaborou e promulgou a Constituição de 1934.

Nas eleições convocadas para maio de 1933 foram eleitos os deputados constituintes que iriam elaborar o anteprojeto e depois promulgariam a nova Constituição. Feita a Assembleia Nacional Constituinte e promulgada a Constituição, os deputados constituintes elegeram indiretamente o Presidente da República um dia após a promulgação da Magna Carta, com fulcro no artigo 1º de suas Disposições Transitórias. Feita a apuração dos votos, saiu vencedor o então Presidente do Governo Provisório e agora Presidente do Governo Constitucional, Sr. Getúlio Vargas.

Em sua posse diante dos deputados constituintes no Palácio Tiradentes, que hospedava à época a Câmara dos Deputados, Getúlio Vargas faz o juramento de cumprir a Constituição, a qual dispunha em seu artigo 52 que o mandato presidencial seria de quatro anos (ou, como a mesma versava, *um quadriennio*), inadmitida a reeleição. Assim jurou o Presidente Getúlio Vargas: “Prometo manter e cumprir com lealdade a Constituição Federal, promover o bem geral do Brasil, observar as suas leis, sustentar-lhe a união, a integridade e a independência.”<sup>10</sup>

De forma diversa, entretanto, Getúlio escreveu em seu diário que a nova Constituição seria *mais um entrave do que uma fórmula de ação*<sup>11</sup>. Esta ambição de perpetuidade no cargo

---

<sup>9</sup> Carta de Getúlio Vargas a Antunes Maciel Júnior, 6 de junho de 1932. Arquivo CPDOC-FGV. Documento GV C 1932.06.06/I.

<sup>10</sup> Discurso proferido no juramento à Constituição dos Estados Unidos do Brasil em 1934, no ato de sua promulgação.

<sup>11</sup> VARGAS, Getúlio. *Diário (1930-1942)*. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995. 2 v.

foi manifestada ainda no meio do mandato presidencial quando Getúlio Vargas consulta Juracy Magalhães, Carlos de Lima Cavalcanti, Armando Sales e outros governadores sobre a possibilidade de uma reforma constitucional que possibilitasse a prorrogação do mandato presidencial. Houve uma grande recusa por parte dos principais governadores, ora elencados, visto que isso inviabilizaria os objetivos da Constituição e causaria grande insegurança jurídica e política no país. Essa recusa foi de suma importância para o início de um movimento golpista que culminou na outorga da Constituição de 10 de novembro.

Encaminhando-se para o fim do mandato presidencial e com a potencialidade da candidatura do Governador de São Paulo Armando Sales para a eleição presidencial que ocorreria em janeiro de 1938, Getúlio Vargas escreve em seu diário, em uma clara releitura política acerca da teoria da evolução de Darwin, que

vencer não é esmagar ou abater pela força todos os obstáculos que encontramos. Vencer é adaptar-se. Adaptar-se não é o conformismo, o servilismo ou a humilhação. Adaptar-se quer dizer tomar a coloração do ambiente para melhor lutar.<sup>12</sup>

Em oposição ao registro da candidatura de Armando Sales e pelo não deferimento do Congresso Nacional de medidas que permitam sua continuidade na cadeira presidencial, Getúlio Vargas apoia extraoficialmente o lançamento da candidatura de José Américo de Almeida, escritor renomado e nome importante na Revolução de 1930. A terceira via era traduzida pela candidatura de Plínio Salgado, líder da Ação Integralista Brasileira<sup>13</sup>.

Entretanto, paralelamente ao apoio extraoficial à candidatura de José Américo, Getúlio Vargas solicita a elaboração de um projeto de uma nova constituição ao então Secretário de Educação do Distrito Federal, Francisco Campos. Ainda que o movimento golpista fosse feito às escuras, sem muito alarde, a conjuntura que se desenhava já era de conhecimento popular, conforme se verifica na marchinha do Carnaval de 1937:

A menina Presidência vai rifar seu coração  
E já tem três pretendentes,  
todos três chapéu na mão.

---

<sup>12</sup> VARGAS, Getúlio. *Diário (1930-1942)*. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995. 2 v.

<sup>13</sup> Associação de matriz fascista e que possuía voz e representantes no governo de Getúlio, além de grande apelo por setores conservadores e reacionários da sociedade.

E quem será?

O homem quem será,  
Será Seu Manduca ou será seu Vavá?  
Entre esses dois meu coração balança porque  
Na hora H quem vai ficar é seu Gegê (bis)

Agora todo mundo dá palpite  
Mas eu sei que no fim ninguém se explica  
É melhor deixar como está  
Pra depois então se ver como é que fica.<sup>14</sup>

Em uma tentativa de demonstrar que seu governo cumpriria a Constituição e não atentaria contra a institucionalidade posta, Vargas autoriza que seu então Ministro da Justiça liberte cerca de 300 presos detidos no levante comunista de 1935, ato que ficou conhecido como *Macedada*<sup>15</sup>. A medida, tomada no início de junho de 1937, foi aprovada por liberais opositores ao governo, mas criticada por governistas conservadores.

Com o crescimento exponencial da candidatura de Armando Sales e a repressão de manifestações integralistas em julho e agosto de 1937, Getúlio Vargas anota em seu diário acerca do momento político do país naquele 19 de agosto: “Duas decepções que tive neste dia de natureza inteiramente diferentes talvez me levem a sair disto com uma resolução brusca e inesperada”<sup>16</sup>.

Pouco mais de um mês depois dessa anotação, foi “descoberto” pelas Forças Armadas o *Plano Cohen*, que consistia em um plano judaico-comunista que previa uma série de atentados com a tomada de poder e a instauração de uma ditadura do proletariado. Entretanto, posteriormente, descobriu-se que o plano foi elaborado e forjado pelo Capitão do Exército Brasileiro, Olímpio Mourão Filho, com a ratificação do General Aginaldo Caiado de Castro e o então Chefe do Estado Maior Góis Monteiro.

---

<sup>14</sup> Marchinha de autoria de Silvio Caldas, intitulada *A Menina Presidência*, vencedora do concurso promovido pelo Jornal *A Noite*, lançada em janeiro de 1937 pela Orquestra Odeon.

<sup>15</sup> Assim foi chamado em referência ao nome do Ministro da Justiça que procedeu a libertação dos presos, José Macedo Soares.

<sup>16</sup> VARGAS, Getúlio. *Diário (1930-1942)*. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995. 2 v.

No dia 30 de setembro de 1937, o *Plano Cohen* foi lido integralmente na *Voz do Brasil*, demonstrando a pseudo-ameaça comunista que rondava o Brasil, gerando uma instabilidade política considerável.

Estava forjado o estopim e a justificativa necessária para o golpe de Estado, levando o Governo a pedir ao Congresso Nacional a aprovação do decreto de Estado de Guerra. O decreto foi aprovado em caráter de urgência.

Utilizando de seus poderes no Estado de Guerra, Getúlio Vargas federalizou a brigada militar do Rio Grande (atual Rio Grande do Sul), cujo comandante Flores da Cunha era aliado político de Armando Sales. Quanto à AIB e seu líder, Plínio Salgado, foi feita uma promessa por Francisco Campos de que esta seria a base do Estado Novo e seu líder seria o Ministro da Educação, visando o apoio da mesma ao golpe de Estado. No entanto, essa promessa não foi cumprida, sendo a AIB banida e Plínio Salgado exilado posteriormente.

Estavam superados os obstáculos políticos para o golpe.

Em 10 de novembro de 1937, o Congresso Nacional é fechado por ordem de Getúlio Vargas, sendo outorgada a Constituição, cujo texto fora elaborado por Francisco Campos. Assim foi a proclamação do golpe de Estado:

Entre a existência nacional e a situação de caos, de irresponsabilidade e desordem em que nos encontrávamos, não podia haver meio termo ou temporização. Quando as competições políticas ameaçam degenerar em guerra civil é sinal de que o regime constitucional perdeu o seu valor prático, subsistindo apenas como abstração. A tanto havia chegado o país. A complicada máquina de que se despunha para governar-se não funcionava. Não existiam órgãos apropriados através dos quais pudesse exprimir os pronunciamentos da sua inteligência e os decretos da sua vontade.<sup>17</sup>

Assim nasceu o Estado Novo.

### **1.1.1. O Idealismo em Vianna e a República que fracassou**

---

<sup>17</sup> Excerto retirado do discurso proferido no dia 10 de novembro de 1937 pelo Presidente da República Getúlio Vargas.

Feita a digressão histórica necessária para entender o contexto político em que se originou o golpe que instaurou o Estado Novo, passa-se à exposição do entendimento de Oliveira Vianna acerca da Constituição de 1891, alvo de grande crítica pelos antiliberais.

Essa exposição acerca da interpretação de Oliveira Vianna sobre a órbita constitucional, política e social do Brasil no período que antecede a Revolução de 30 é de suma importância para que se perceba qual a crítica e qual o objetivo dos antiliberais com a superação do modelo federalista que estava presente até então.

Inicialmente, a democracia contemporânea à época poderia ser classificada, no pensamento de Vianna, como democracia de opinião ou democracia de opinião organizada, sendo a brasileira correspondente à primeira classificação. O enquadramento do caso brasileiro como uma democracia de opinião somente se verifica porque inexistia uma opinião pública organizada, arregimentada e militante o suficiente a ponto de vinculação de seus anseios com o debate realizado pela classe política. Esse seria o problema político fundamental do Brasil que ora não fora resolvido pela Primeira República.

Segundo o teórico antiliberal, na primeira edição de seu livro *O Idealismo da Constituição*, os proclamadores da República em 1889 não estavam devidamente preparados para a deposição da Monarquia Constitucional, estando surpresos com o que havia ocorrido após o 15 de novembro. A título de crítica e exemplificação, sustentou Vianna que os elementos presentes no Manifesto Republicano de 1870 possuem

generalidades sonoras, que constitue o fundo da mentalidade dos republicanos da propaganda. Quando vinte anos depois, se apossaram do governo do país, essa mentalidade não se havia modificado um ápice do seu feitio literário, declamador e doutrinário.<sup>18</sup>

Nesse interim, a ideologia que norteou a elaboração e a promulgação da Constituição de 1891 foi uma junção do democracismo francês com o liberalismo inglês e o federalismo americano, sem qualquer adaptação à realidade brasileira, a qual tinha a monarquia como forma de governo e possuía uma forma de Estado unitária.

---

<sup>18</sup> VIANA, Oliveira. *O Idealismo da Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1927, p. 24.

Nesse aspecto, a Constituição de 1891 foi para Oliveira Vianna “uma obra doutrinariamente bella, mas fatalmente voltada ao fracasso imediato”<sup>19</sup>. Isso foi agravado pela ausência de efetividade da Constituição de 1891 em conjunto à noção privatista das novas autoridades públicas que nunca antes haviam exercido funções públicas ou qualquer experiência com a administração da máquina estatal.

A crença dos republicanos, segundo o teórico, seria de que a efetividade de suas normas adviria por sua mera positivação na Carta Magna. Com isso, como forma de justificar o fracasso da Primeira República e a inefetividade das normas constitucionais, a construção feita pelos republicanos foi no sentido de que o fracasso foi causado exclusivamente pelos homens que integraram a classe política, seja por inexperiência ou por corrupção, eximindo de qualquer responsabilidade a teoria que fundamentara aquele momento constitucional.

Para Oliveira Vianna, entretanto, a causa do fracasso da Constituição de 1891 se deu pelo desacordo entre o idealismo de seu texto e a realidade nacional. A elaboração da Constituição de 1891 se deu por meio de um constitucionalismo inspirado em outros países que possuíam configurações políticas e organizacionais completamente distintas àquelas postas no Brasil. Essa construção partiu do pressuposto de que o Brasil possuiria em dado momento uma democracia de opinião pública organizada como nos países que influenciaram o republicanismo brasileiro.

Por fim, era necessário que a elaboração da constituição subsequente à de 1891 fosse realizada por legisladores que possuíssem uma mentalidade mais ampla, realista e objetiva, tendo pleno conhecimento acerca da realidade nacional, das falhas e insuficiências do país. O idealismo da constituição teria de estar em consonância com a realidade nacional, algo que não veio a ocorrer com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.<sup>20</sup>

### **1.1.2. A democracia de partidos**

---

<sup>19</sup> VIANA, Oliveira. *O Idealismo da Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1927, p. 27.

<sup>20</sup> Atualmente a classificação dessa constituição quanto à ontologia é a de constituição nominal. Segundo Karl Loewenstein, a constituição nominal é aquela que, embora juridicamente válida, não possui realidade existencial, vez que a dinâmica do processo político não se adaptou parcial ou integralmente às suas normas.

Nessa linha de ausência da consonância entre o idealismo da constituição e a realidade nacional, crítica tecida por Oliveira Vianna, é de grande importância os posicionamentos emitidos pelos demais teóricos antiliberais quanto à existência da democracia de partidos e de que forma isso contribuiu para o fracasso republicano ora demonstrado pelo autor.

Para Francisco Campos, a existência da democracia de partidos favorecia a proeminência de sentimentos de inquietude e de confusão, incompatíveis com o que o Brasil buscava no momento. A argumentação do teórico, nesse sentido, vincula fundamentações jurídicas e políticas que devem ser compreendidas em sua completude. Com isso, acerca da dissolução dos partidos políticos, fundamenta o ideólogo do Estado Novo que

Os partidos políticos e as organizações parapartidárias não tinham outro fim senão o de satisfazer os apetites das facções regionalistas, indo até ao sacrifício de segurança nacional e dos mais altos interesses do Brasil.<sup>21</sup>

Essa fundamentação ocorre no sentido de deslegitimar e reverter a transmutação do centro do poder político e da decidibilidade política ocorrida na República Velha. Anteriormente ao Estado Novo, o *germe da desagregação*<sup>22</sup> favorecia o prevaletimento de caudilhos provincianos em detrimento de um projeto nacional de consolidação do Estado brasileiro – um projeto simultaneamente democrático e autoritário.

Ainda que a Revolução de 30 e o novo regime constitucional de 1934 tenham minimizado os efeitos do prevaletimento desses caudilhos provincianos por meio de uma branda centralização de poder que buscava a efetivação das demandas populares e do movimento tenentista, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 não possibilitava que houvesse uma reversão integral desse modelo.

Com isso, o regime liberal-democrático possibilitava a intermediação dos partidos políticos entre a Nação e a máquina estatal, não permitindo que houvesse uma identificação da coletividade nacional com o aparelho do Estado. A democracia de partidos era descrita por Vargas como sendo uma verdadeira ameaça à unidade da pátria<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 118.

<sup>22</sup> Este conceito, intitulado por Francisco Campos, será abordado em capítulo posterior quando será abordado mais profundamente a reversão do sistema federalista brasileiro.

<sup>23</sup> VARGAS, Getúlio. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1938. v. 5, p. 187



Na visão de Azevedo Amaral, o Estado, nessa democracia de partidos, seria o instrumento de poder capturado pelo partido que conseguira vencer as eleições. Essa captura inviabilizava qualquer identificação da Nação com o Estado, bem como possibilitava a permanência dos caudilhismos provincianos ora já citados. Dessa forma, sustenta Azevedo Amaral que “Os partidos, cuja superfluidade é evidente, constituiriam também elementos perturbadores, incompatíveis com a marcha normal da vida da nacionalidade”<sup>24</sup>.

Essa abordagem está muito presente nas obras principais dos três autores até aqui citados, quais sejam Francisco Campos, Oliveira Vianna e Azevedo Amaral. Essa fundamentação jurídico-política serviu de um sustentáculo muito importante para legitimar a quebra da democracia liberal que estava presente até o golpe de Estado em 1937, bem como para viabilizar a implementação de um projeto de Estado autoritário que estivesse em consonância com o ideal de democracia social ou substantiva. Este conceito, portanto, um conceito que destoa da visão liberal acerca da democracia que era adotado até então para definição da democracia brasileira.

Essa ruptura se deu institucionalmente por meio da dissolução de todos os partidos políticos, imposta pelo Decreto-Lei nº. 37, de 2 de dezembro de 1937, de lavra do Chefe do Executivo. A imposição desse decreto foi conferida pelo poder previsto no rol de competências privativas do Presidente da República dos artigos 73 e 74 da Constituição de 10 de novembro.

Esta é uma característica que diferencia o regime autoritário do Estado Novo dos regimes fascistas totalitários existentes na Europa da década de 30 e 40: era desnecessária a existência de um partido único a qual o agora ditador Getúlio Vargas estivesse vinculado, pois o partido único seria a própria Nação. Para isso, “O único partido admissível no atual regime é o partido do Estado e, como este se acha identificado com a coletividade nacional esse partido é constituído pela própria Nação.”<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> AMARAL, Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Universidade de Brasília, 1981, p. 181.

<sup>25</sup> AMARAL, Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Universidade de Brasília, 1981, p. 181.

Isto se configurava pois há no Estado Novo uma união indissolúvel entre o Estado e a Nação, sendo aquele a expressão da consciência e da vontade do corpo nacional deste. Essa organização estrutural e seu foco de irradiação do seu dinamismo seria no dado momento, segundo Azevedo Amaral, interpretado e exercido pelo Presidente Getúlio Vargas. Essa mudança de eixo é fundamental para a solidificação das bases do Estado autoritário que se impunha, bem como a flagrante supressão da democracia de partidos que, de acordo com os antiliberais, eram incompatíveis com os objetivos da Nação.

### 1.1.3. Crise e autoritarismo

Feito esse redimensionamento do poder político, Campos entende que a crise do liberalismo no seio da democracia suscitou os regimes totalitários e não estes àquela crise. Posto isso, fundamenta que o princípio básico do regime liberal era que as questões deveriam ser propostas e discutidas perante o fórum da opinião pública, a fim de que esta tomasse as decisões depois de suficientemente esclarecidas. Entretanto, a densidade e a extensão da área de governo tornam cada vez mais inacessíveis à opinião os problemas do governo.

Segundo o teórico, esse processo dialético da democracia liberal que tem como base a racionalização do seu sistema político traz como consequência a transformação da democracia, de regime liberal, em Estado integral ou totalitário, vez que desloca *com velocidade crescente* o centro das decisões políticas da esfera intelectual da discussão para o plano irracional ou ditatorial da vontade.

Isso ocorre, de acordo com Campos, pois o Estado se configura enquanto a projeção simbólica da unidade da nação, e essa unidade é composta de uma cumulação de resíduos de natureza inteiramente irracional, não havendo o processo dialético de natureza racional que se defendia na democracia liberal – este ponto será abordado mais profundamente ainda no presente capítulo. Com isso, a integração política dessas forças irracionais é uma integração total, originando o Estado autoritário que buscava-se legitimar naquele momento<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 21.

Esse panorama liberal criticado por Francisco Campos se verificava à época pelo *monstruoso aparelhamento de 1934*. Essa expressão utilizada pelo teórico demonstra que há um prosseguimento da conjuntura anterior à Revolução de 30, e já há tanto criticada por Oliveira Vianna. A nova Constituição de 1934, ainda que rompendo categoricamente com a Constituição de 1891 e instituindo o governo constitucional de Getúlio Vargas, não foi suficiente para a modificação do *status quo* ora pleiteada pela Revolução de 30 – posto que Campos defende que o golpe de 1937 é a efetiva institucionalização da Revolução de 30 e de suas demandas populares.

A Constituição de 1934, de matriz liberal, teria se destinado a uma realidade que não existia mais, em consonância aos princípios que não resistiram ao abalo da crise mundial de 1929. Em síntese, a Constituição de 1934 para os antiliberais era uma constituição natimorta, vez que, apesar dos avanços e da ruptura com o modelo federalista existente até então, ela não fora capaz de efetivar integralmente as demandas populares e do movimento tenentista que alicerçaram a Revolução de 30.

Em vista disso, o aspecto criticado por Oliveira Vianna acerca da Constituição de 1891 e a dissonância entre o seu idealismo e a realidade nacional se perdurara no novo período constitucional, visto que a Constituição de 1934 destinava-se a uma realidade que deixara de existir. Segundo Francisco Campos,

Com três anos de execução nominal, só restava da Constituição e da máquina criada por ela uma carcaça imensa a que a vida fugira, mas que continuava a pesar sobre os ombros do povo, confiscando-lhe, para manter-se, boa parte da sua fortuna e do seu trabalho, e tentando congelar-lhe, nas suas formas arcaicas, a espontaneidade da vida política.<sup>27</sup>

Os fundamentos políticos de Campos se empenham, abstratamente, em romper com a democracia liberal da Constituição de 1934 e sua crise à medida que legitima a necessidade da institucionalização de um Estado autoritário com uma concepção distinta de democracia, ora garantida pela Constituição de 10 de novembro.

---

<sup>27</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 46.

## 1.2. Estado Demoautoritário

Esse rompimento com a concepção liberal de democracia é feito no mesmo passo em que se inaugura um Estado que consegue fazer existir um regime autoritário que é *profundamente* democrático na visão dos antiliberais, sobretudo quando se trata do ideólogo do Estado Novo. Ao versar sobre a Responsabilidade do Chefe de Estado, Campos expõe de forma categórica sobre essa coexistência de elementos tão antagônicos:

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.<sup>28</sup>

Dessa forma, como pode haver um regime político que seja simultaneamente democrático e autoritário? Como pode ser a Constituição de 10 de novembro uma constituição *profundamente democrática*, segundo seu arquiteto, sendo ela outorgada de origem, cassando direitos políticos, conferindo poderes imperiais ao Presidente da República, causando um grande desequilíbrio no pacto federativo, intervindo diretamente no Poder Judiciário, na Câmara dos Deputados e extinguindo o Senado Federal?

Em todos os conceitos e classificações de democracia disponíveis, nenhum deles versa sobre uma possível conciliação com o autoritarismo. Por vezes, a própria democracia é inconciliável entre duas classificações distintas. Como explica Siddharta Legale sobre Democracia Direta e Democracia Representativa,

Democracia representativa e democracia direta são inconciliáveis. Numa, há escolha dos representantes, delegação de poderes e controle entre poder constituinte e poder constituído. Noutra, existe uma pseudo-representação integral da comunidade nas decisões políticas, teoricamente inexistente delegação de poderes e o controle das decisões é mais difícil e sujeita a demagogos.<sup>29</sup>

Ainda que inconciliáveis e se reinventando durante todo o século XX, esses conceitos sobre democracia sempre envolvem entre seus elementos característicos a limitação o poder do

---

<sup>28</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 81.

<sup>29</sup> LEGALE, Siddharta. *Democracia Direta vs. Representativa: uma Dicotomia Inconciliável com Algumas Reinvenções*. Direito Público (Porto Alegre), v. 18, p. 113-143, 2007, p. 134.

Estado em benefício do indivíduo para que se evite arbítrios do Estado e de seus agentes. Apesar do desgaste que ocorreu na consolidação da democracia enquanto uma ideologia vitoriosa no final do século XX<sup>30</sup>, além de suas vertentes que destoam e por vezes são incongruentes, o método adotado para sua efetivação pode ser distinto, entretanto, todos os caminhos levam ao mesmo destino. Pode-se dizer que o destino perseguido por esses diversos conceitos sobre democracia não é o mesmo que ora foi perseguido pela “democracia estadonovista”.

Nesse sentido, é importante compreender com robustez e criticamente o caráter democrático do Estado Novo, ora defendido por aqueles que o construíram.

### **1.2.1. Revisão do conceito de democracia**

Inicialmente, a contraposição entre indivíduo e Estado é em muito criticada pelos teóricos antiliberais, visto que tal relação conflituosa é danosa a ambos.

A concepção coletivista de Estado empregada por Francisco Campos parte de uma fundamentação política de negação, ou seja, ela busca negar aquilo a que se contrapõe. Essa concepção tem como intuito firmar a conciliação da relação entre o indivíduo e o Estado, relação esta que era de conflito permanente na noção liberal-democrática.

Sendo assim, essa relação conflituosa utilizada pela democracia liberal, cujo o indivíduo só pode ser compreendido por meio da negação do Estado, é modificada no sentido de substituir essa liberdade negativa por uma liberdade positiva, convertendo as atribuições do Estado enquanto um terceiro impotente para um garantidor de direitos positivos<sup>31</sup>.

Para o ideólogo do Estado Novo, a liberdade negativa oferecida pela democracia liberal e as garantias advindas dela não seriam suficientes para assegurar os direitos do homem moderno, pois esse ideal não proporcionava a efetivação de bens necessários à vida humana.

---

<sup>30</sup> LEGALE, Siddharta. *Democracia Direta vs. Representativa: uma Dicotomia Inconciliável com Algumas Reinvenções*. Direito Público (Porto Alegre), v. 18, p. 113-143, 2007, p. 120.

<sup>31</sup> Os direitos positivos aqui denominados por Campos são aqueles classificados como direitos fundamentais de segunda dimensão, os direitos sociais.

Com isso, traduzindo essa conversão das atribuições do Estado, o teórico esboça que a questão constitucional com a outorga da Constituição de 10 de novembro deixa de limitar o poder estatal para atribuir-lhe novos deveres, como uma prestação positiva, no mesmo passo que concebe novos direitos aos indivíduos. Como expõe, “o poder do Estado há de ser imensamente maior do que o poder atrofiado pelo conceito negativo da democracia do século XIX”<sup>32</sup>.

Ao tratar sobre o tema no subcapítulo *A Nova Declaração de Direitos* de sua *Magnum Opus*, o teórico expõe que tal prestação de serviços a ser realizada pelo Estado é um dever público de assegurar os serviços e bens aos quais o indivíduo tem direito. Assim, enumera entre eles o direito à atividade criadora, o direito ao trabalho, o direito a um padrão razoável de vida, o direito à segurança contra aquilo que chama de infortúnios da vida, como desemprego, acidente, doença, velhice, como também o dever do Estado de administrar a higiene pública e o direito à educação.

Superada a relação conflituosa entre indivíduo e Estado, Campos conceitua precipuamente que a liberdade está vinculada ao esfacelamento de uma visão individualista do *modus vivendi*, vez que o indivíduo pertence a uma realidade de grupo, coletiva. Dessa forma, o interesse próprio tem de se coadunar com o interesse geral no sentido de que a vontade do indivíduo seja a vontade do coletivo o qual ele pertence.

Esse pensamento coletivista, portanto, nutre uma crítica profunda ao ideário liberal, reduzindo a liberdade a uma percepção de perda de personalidade, como o próprio teórico aduz, vez que a integração política só se pode operar por meio de forças irracionais. Com isso, o processo de integração política dessa sociedade (conforme já anteriormente mencionado neste trabalho) possui uma relação de forças diretamente proporcional ao predomínio de valores irracionais no mito que funda essa mesma integração.

Esse primado do irracional trazido por Francisco Campos para alicerçar sua democracia substantiva é o primado do inconsciente coletivo, o qual só é atingido quando há a integração total dos indivíduos que compõem a nação. Essa integração é manifestada por meio da unidade,

---

<sup>32</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 58.

a qual é o principal objetivo e característica do Estado Nacional, sendo alcançada somente por meio desse primado do irracional. Sucintamente, para o teórico, o irracional é o instrumento da integração política total, enquanto o mito é a sua expressão mais adequada, e, paralelamente, tem-se como consequência o Estado como projeção dessa unidade conquistada da nação.

O mito aqui citado é o meio em que se busca adestrar as forças políticas na medida em que constrói um *mundo simbólico*, esse mundo tem de estar de acordo com as tendências e desejos das mesmas forças – por isso a expressão “mais adequada”. Esse mito é onde se funda essa integração política e sua força é proporcional ao predomínio dos valores irracionais que o norteiam e o balizam. No Estado Novo, pode-se dizer com certa obviedade que o mito foi construído sob um prisma cesarista, cuja figura central era exercida por Getúlio Vargas – muito além de questões políticas, como também familiares, culturais e afetivas.

Essa exposição é necessária para que se compreenda no que consiste a democracia substantiva, em oposição à liberal, na mesma medida em que almeja por meio de um processo democrático a solidificação de um modelo estatal pré-definido – não só almejou como se concretizou. Nessa mesma linha, a exposição é necessária no sentido de que esses valores irracionais afetam o processo dialético como um todo, inclusive o democrático liberal como será demonstrado.

Passando à análise de classificação, a exclusividade do pensamento democrático é reivindicada pela teoria do Estado liberal no sentido de que uma democracia que não consagra os princípios liberais implica a existência de um regime ditatorial, autocrático ou absolutista. Posto isso, a teoria antiliberal abordada expõe que essa noção de democracia, a qual limita a definição de regime democrático a uma questão formal, como a alternância de poder, é insuficiente e contraditória ao conceito de democracia. Segundo Francisco Campos abstratamente aduz,

Um regime democrático não significa regime em que a renovação de valores se faça a prazo certo, em que estejam marcadas as fases para uns descerem do poder e permitirem que a ele subam outros. O bem-estar geral, que é determinado pela vontade do povo, tem o primado de todos os valores sociais. Estes devem ser renovados apenas quando o bem-estar geral o exigir.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 76.

A teoria antiliberal não tem como intuito reivindicar o modelo democrático como sendo exclusivo de si própria, mas de diferenciar-se da teoria liberal de Estado, reconceituando a democracia. Nessa diferenciação, como já demonstrado, os antiliberais compreendem que o processo de integração de forças só é possível por meio de valores irracionais. Inversamente, os liberais entendem que esse processo democrático, de decidibilidade política, é um processo de cunho estritamente intelectual, em que predomina a deliberação racional do indivíduo diante da conjuntura política que se figura para que então se tenha uma decisão de vontade geral.

Entretanto, a teoria antiliberal critica veementemente tal visão pois o *clima das massas*<sup>34</sup> impossibilita que as decisões políticas sejam realizadas em um processo intelectualizado. O clima das massas, nesse sentido, é aquele em que ocorrem grandes tensões políticas, as quais impactam no processo dialético, processo este configurado em dissonância às regras postas pelo liberalismo. Com isso, segundo os teóricos abordados, o liberalismo se dissocia da democracia e esta passa a ser caracterizada por uma integração dos indivíduos em que prevalece os valores irracionais, ora defendida pela teoria antiliberal.

O conceito de democracia, então, é revisto e reconceituado pelos teóricos. A democracia substantiva é aquela pertencente à teoria antiliberal e que se opõe diametralmente à democracia da teoria liberal de Estado.

### **1.2.2. Demoautoritarismo: quando o antagonismo se torna complemento**

Na consolidação de um Estado Democrático de Direito, ora garantido por uma Constituição promulgada por meio de um poder constituinte originário legitimamente eleito para tal, o autoritarismo se coloca enquanto um objeto a ser deslocado, esfacelado, seja nas instituições ou na consciência coletiva. Nos países que têm como tradição golpes militares sucessivos e arranjos institucionais que favorecem a perduração de órgãos autoritários, como é o caso do Brasil, essa tarefa torna-se ainda mais difícil, sobretudo quando o próprio conceito de democracia é relativizado.

---

<sup>34</sup> Expressão usada por Francisco Campos no O Estado Nacional.



Em nome da democracia, a democracia é destruída. No Brasil, o círculo é vicioso e o processo é autofágico.

Estando caracterizada a gênese político-jurídica do Estado Novo e seu objetivo, compreendido por meio dos teóricos que o fundaram doutrinariamente, é necessária a pergunta: é possível um Estado ser simultaneamente autoritário e democrático?

A pergunta é controversa sobretudo por, em tese, a resposta ser óbvia. Entretanto, após a digressão elaborada, a obviedade da resposta se contrasta com a profunda fundamentação doutrinária realizada pelos teóricos antiliberais e que tem de ser levada em consideração no estudo.

Nesse sentido, o elemento que ocupa um dos núcleos do título deste presente trabalho busca aglutinar dois termos que se antagonizam, bem como conferir a conceituação do Estado Novo enquanto um Estado Demoautoritário – isto à luz da teoria antiliberal. A expressão não possui qualquer juízo de valor, ela é apenas a constatação e a simplificação daquilo ora sustentado pelos antiliberais, qual seja que o Estado brasileiro inaugurado pela Constituição de 10 de novembro é simultaneamente democrático e autoritário.

A teoria antiliberal sustenta que o autoritarismo é, além de não se contrapor à democracia, capaz de robustecê-la, juntamente às suas instituições, adequando-as aos problemas cotidianos da sociedade. Assim fundamenta Azevedo Amaral quando suscita a coexistência da democracia e do autoritarismo do regime instaurado pelo Estado Novo:

o Estado Novo é essencialmente uma organização de tipo incontestavelmente, democrático. A adoção do princípio autoritário como postulado básico da organização estatal não contradita a fisionomia democrática do regime. (...) entre as ideias de autoridade e democracia não existe nenhum antagonismo. Tanto na lógica da sua teoria como em face da experiência histórica do regime democrático, o conceito do Estado autoritário integra-se harmoniosamente.<sup>35</sup>

Em síntese, para os antiliberais, o Estado Novo é um Estado Demoautoritário, vez que possui a democracia substantiva, protagonizada por um Estado provedor, e o autoritarismo,

---

<sup>35</sup> AMARAL, Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Universidade de Brasília, 1981, posição 1761 de 2840.

protagonizado por um Estado ditatorial, como pilares de sustentação de um Estado que se inaugura por meio da outorga de uma carta política que institucionaliza um golpe de Estado.

No Estado Novo, a democracia substantiva e o autoritarismo possuem uma complementaridade, desconstituindo uma relação de antagonismo. A teoria antiliberal, portanto, não somente nega o antagonismo entre democracia e autoritarismo, mas inverte a lógica da teoria liberal no sentido de que o autoritarismo é um instrumento para o fortalecimento da democracia. A esta conclusão chegou Wanderley Guilherme dos Santos, quando cunhou a expressão “autoritarismo instrumental”, que consiste em um conceito que se diferencia do totalitarismo, vez que tem sua vigência limitada ao cumprimento daquilo que se propõe implantar, qual seja a organização da opinião pública, para Oliveira Vianna.

## **2. REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E REVERSÃO DO MODELO DE FEDERALISMO**

O presente capítulo tem como intuito entender a organização político-administrativa disposta no Estado Novo e quais as mudanças foram realizadas para que fosse viabilizado um projeto de centralização, seja do poder político na figura do Presidente da República, seja das competências legislativas e administrativas na União Federal, reorganizando o federalismo brasileiro.

O capítulo se estrutura em três partes.

A primeira parte aborda o processo de centralização política ocorrido, enunciando a quebra do pacto federativo e o modo como houve a supressão da autonomia dos Estados em benefício da hipertrofia da União e, consecutivamente, do Poder Executivo Federal. Essa hipertrofia do Poder Executivo será abordada mais profundamente no terceiro capítulo. Entretanto, cabe trazer à tona o objeto para este capítulo tendo como propósito a melhor caracterização do modelo de organização proposto e instituído.

Na segunda parte, estando fundamentada a ruptura com o modelo organizacional antigo e sendo proposto um novo, torna-se necessária a definição do que consiste a nova organização nacional proposta por Francisco Campos em *O Estado Nacional* e qual a influência exercida pelas concepções de Alberto Torres em *A Organização Nacional* sobre o novo modelo.

Por fim, na última parte do presente capítulo, já estando caracterizada a nova organização político-administrativa nacional juntamente à ruptura realizada em relação ao modelo empregado até então, é de grande importância a percepção da reversão do modelo federalista brasileiro. Dessa forma, a terceira parte demonstra de que maneira o modelo de organização imposto no Brasil Império serviu como um parâmetro (ainda que sendo naquele dado momento um Estado unitário) para o Estado Novo e sua constituição, bem como a concentração de competências na União foi fundamental para evitar o *germe da desagregação* e dar efetividade ao projeto de centralização de poder planejado pelo ideólogo do Estado Novo, Francisco Campos.

## 2.1. Centralização política

A justificativa ocorrida por parte de Francisco Campos para a centralização política durante o Estado Novo deriva da necessária reconstrução econômica que o Brasil apresentava naquele momento. Essa reconstrução só seria possível por meio da ampliação dos poderes do Presidente da República, os quais, juntamente a essa reconstrução, possibilitaria a concretização da unidade nacional e da soberania nacional.

Dessa forma, o poder político centraliza-se nas mãos do Chefe do Poder Executivo por meio de atribuições e competências conferidas constitucionalmente. Essa centralização do poder político é garantida pelo disposto no artigo 180 da Constituição de 10 de novembro, o qual expõe a competência do Presidente da República para expedir decretos-leis sobre as matérias da competência legislativa da União enquanto não se reunir o Parlamento nacional<sup>36</sup>. Segundo Campos, essas atribuições ao Presidente da República eram não só justificáveis, mas necessárias à eficiência da administração da máquina pública:

O critério de atribuir ao presidente da República a faculdade de expedir, nos limites das dotações orçamentárias, decretos-leis sobre a organização administrativa, o comando geral e a organização das forças armadas, é dos mais justificáveis. A administração tem por chefe o presidente: a ele cabe a responsabilidade pela ação administrativa do governo. Da eficiência do

---

<sup>36</sup> importante lembrar que o Congresso Nacional foi fechado com o golpe de Estado e os trabalhos legislativos ficaram suspensos até 31 de janeiro de 1946, quando se deu início à Assembleia Nacional Constituinte para a elaboração da Constituição de 1946.

instrumento destinado à ação executiva, ninguém pode ser melhor juiz do que o chefe do Executivo.<sup>37</sup>

Com essa necessidade de centralização política, a União (e mais especificamente o Presidente da República) passa a ter maior controle da legislação quanto à competência concorrente sobre direitos e deveres do cidadão, economia e finanças e saneamento tributário. O artigo 180 da Constituição de 10 de novembro, centralizando o poder, passa a ser a base legal para que Getúlio Vargas governe o país de forma ditatorial.

### **2.1.1. Quebra do Pacto Federativo: a autonomia dos Estados e a integridade da Nação**

Sendo o Brasil um Estado federativo desde a Proclamação da República em 1889, o sistema político acaba por ser organizado por entes federativos em diferentes níveis, os quais possuem competências legislativas e administrativas distintas e, em regra, positivadas constitucionalmente. Essa disposição de competências na constituição, portanto, é denominada por pacto federativo. Com o Estado Novo e a imposição de um Estado forte e centralizado, visando a manutenção da unidade nacional e a supressão de oligarquias regionais, houve uma quebra ou uma supressão do pacto federativo por meio da sobreposição da União em detrimento dos demais entes.

Nesse sentido, dois momentos que traduzem essa quebra têm de ser enunciados para ilustrar a supressão do Estado Federado.

O primeiro momento foi um ato simbólico que consistiu a celebração do Dia da Bandeira, ocorrida no antigo Campo do Russel, hoje Aterro do Flamengo, em 19 de novembro de 1938, na qual foi feita uma pira em que foram cremadas as bandeiras dos 24 estados existentes à época. A cremação das bandeiras foi um ato simbólico que observava o disposto no artigo 2º da Constituição, vez que os símbolos nacionais só eram a bandeira, o hino, o escudo e as armas nacionais, não havendo quaisquer outros, incluem-se os dos Estados.

O segundo adveio com a expedição do Decreto-Lei nº. 1.202, de 8 de abril de 1939. Apesar de o Presidente da República nomear os interventores anteriormente à publicação desse

---

<sup>37</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 93.

Decreto-Lei e com fulcro nos artigos 9º e 176º da Constituição de 10 de novembro, esse diploma dispôs sobre a administração dos Estados e Municípios, bem como regulamentou as atribuições, competências e crimes de responsabilidade dos Interventores e Prefeitos.

Nesse sentido, a autonomia que era conferida aos entes federativos durante o Estado liberal é convertida em clara subordinação dos Estados e Municípios à União. Na concepção antiliberal, imersa em uma ideia de unidade e integridade nacional, as prerrogativas desses entes devem estar subordinadas ao interesse nacional.

Segundo Campos<sup>38</sup>, “a integridade dos estados é uma consequência da integridade da Nação. Se a integridade desta impõe sacrifício territorial aos estados, tal sacrifício é feito em benefício dos próprios estados”. A fundamentação colacionada, então, justifica a supressão da autonomia dos entes federativos no sentido de que a integridade nacional tem de ser assegurada a qualquer custo, visto que esta pressupõe a existência daquela.

Veja-se que Francisco Campos não nega a autonomia dos Estados, mas a coloca sob o critério de ir em observância à manutenção da integridade nacional. Entretanto, esta subordinação política e jurídica ora construída por Campos é, por si só, contraditória, vez que essa construção é paradoxal ao próprio conceito de autonomia. A questão a ser observada não é a limitação à autonomia, que é válida e necessária em qualquer federação, mas a subordinação de um ente federativo ao interesse do outro, sobretudo por meio de argumentos inteiramente abstratos e subjetivos como são os ora defendidos por Francisco Campos.

Um dos teóricos antiliberais fundamentais para a solidificação de um Estado *Demoautoritário* foi Alberto Torres, sobretudo quanto em matéria de organização político-administrativa do Estado. Em sua obra intitulada *A Organização Nacional* (1914), o teórico defende que a teoria constitucional brasileira presente na Constituição de 1891 é inconsistente e contraditória, vez que adota os princípios presentes na Constituição Americana que são inverossímeis à realidade brasileira.

---

<sup>38</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 95.

Essa inconsistência se demonstra porque o processo do federalismo estadunidense advém de um processo histórico de concentração de poderes e competências, ora muito distinto do brasileiro, pois a Constituição Americana foi promulgada por Estados independentes, os quais delegaram *uma soma de atribuições* ao poder central. Para Alberto Torres, nesse sentido,

a União é, alli, a cupula de um edificio de que os Estados são alicerces. É a noção jurídica da Constituição americana, muito transformada, aliás, em sua actual aplicação politica, tendo o senso e a pratica da unidade social e economica do paiz reduzido a quase formal autonomia *jurídica* dos Estados.<sup>39</sup>

Dessa forma, é inconcebível que o mesmo princípio prevaleça no Brasil, visto que o processo do federalismo brasileiro se dá por meio de desconcentração de poderes e competências, visto que o país era um Estado unitário durante o Brasil Império e se transformou em uma Federação com a Proclamação da República em 1889. Portanto, segundo o teórico, a autonomia jurídica dos Estados que integram os Estados Unidos da América não deve ser empregada no Brasil da mesma forma. Dessa forma, expõe Siddharta Legale sobre essa incompatibilização de princípios na visão do teórico que

Para Alberto Torres, o nome Estados Unidos do Brasil, inspirado nos Estados Unidos da América, denota uma autonomia aos Estados federados, o que na realidade não vigora. Muito mais cabível seria a denominação de República Federativa do Brasil (diga-se de passagem, termo utilizado pela Constituição de 1988), denominando-se os Estados de “províncias autônomas”. Sua intenção é clara: aumentar as funções da União, propondo inclusive que os territórios conflituosos ao tempo da Proclamação fossem da União, bem como qualquer outro que haja interesse ou necessidade nacional de serem federais.<sup>40</sup>

Alberto Torres, nesse sentido, sustenta que a intervenção federal disposta no artigo 6º da Constituição de 1891 é equivocadamente feita de maneira excepcional. O rol do artigo, então, determina taxativamente as hipóteses em que o Governo federal poderá vir a intervir nos Estados. Para o teórico, a intervenção federal deve ocorrer no sentido de regular a autonomia dos entes federativos para que a mesma seja realizada.

A essência da autonomia dos entes federativos, segundo o teórico, é o serviço do povo (expressão extremamente subjetiva), tendo como sua limitação a *recta realização deste*

---

<sup>39</sup> TORRES, Alberto de Seixas Martins. *A Organização Nacional*. São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Porto-alegre. Companhia Editora Nacional, 1938, p. 302.

<sup>40</sup> LEGALE, Siddharta. *A Crítica de Alberto Torres à Constituição de 1891: um Anti-Rui Barbosa?* Temas de história constitucional brasileira: Anais do II Seminário Internacional de História e Direito. Posição 5921 de 11313

*serviço*<sup>41</sup>. A reformulação do artigo 6º da Constituição de 1891, então, perpassa a necessidade de condicionar a autonomia para que atinja essa essência. Esse condicionamento, sustenta, é distinto da limitação. Entretanto, a construção feita por Alberto Torres é tão paradoxal quanto àquela realizada por Francisco Campos. Enquanto o ideólogo do Estado Novo defende a existência da autonomia desde que em convergência com a integridade da Nação, os interesses da União, Alberto Torres substitui palavras que possuem o mesmo significado prático (“limitar” por “condicionar”).

### **2.1.2. Centro do poder político**

Tendo em vista essa supressão da autonomia dos Estados em benefício de maior concentração de competências na União Federal, o centro do poder político desloca-se das oligarquias regionais para o Poder Executivo Federal. Mais adiante, no terceiro capítulo, haverá a abordagem no sentido de compreender a relação institucional entre os Poderes no Estado Novo e de que forma isso foi positivado na Constituição. Essa relação modificou de forma substancial a atividade legislativa no Brasil durante a ditadura varguista, sobrepondo o Poder Executivo em relação ao Poder Judiciário e ao Poder Legislativo. Entretanto, cabe fazer uma análise em um primeiro momento sobre esse deslocamento do centro do poder político, bem como o impacto que isso teve no processo decisório.

Antes dessa análise, entretanto, há de se pontuar que existe uma diferença doutrinária estabelecida entre a centralização política e a centralização administrativa. A centralização administrativa nunca ocorreu no Estado Novo, mas sim a centralização política. O diploma legal que ilustra isso de forma clara é o já citado Decreto-Lei nº. 1.202/1939. O Departamento Administrativo, disposto no art. 13 do referido decreto, foi criado com o objetivo de auxiliar, fiscalizar e restringir os atos do Interventor, Governador ou Prefeito daquele determinado Estado ou Município sob sua respectiva jurisdição, como dispõe o art. 17 do diploma.

A composição do Departamento Administrativo era de nomeação unilateral do Presidente da República, exercendo um controle político sobre o órgão. Paralelamente, todo recurso interposto em face das decisões do órgão era endereçado ao Presidente da República,

---

<sup>41</sup> TORRES, Alberto de Seixas Martins. *A Organização Nacional*. São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Porto-alegre. Companhia Editora Nacional, 1938, p. 306.

para deferimento ou indeferimento da demanda. As atribuições do Governador, Interventor ou Prefeito, nesse sentido, estão positivadas no mesmo Decreto, bem como suas respectivas responsabilidades.

Nesse sentido, de fato não há centralização administrativa no Estado Novo, vez que o Presidente da República não profere os atos administrativos que são privativos de Chefes do Poder Executivo estadual ou municipal. No entanto, há grande centralização política porque o Presidente da República interfere indiretamente por meio da nomeação do colegiado do Departamento Administrativo ou diretamente com intervenção federal e figurando como órgão revisor de recurso em face de decisão do Departamento Administrativo.

Feita essa diferenciação, o processo de centralização política foi justificado, em síntese e em conformidade com o que já fora demonstrado, em decorrência da necessidade de se garantir a unidade nacional, a segurança do Estado e a estabilidade da ordem social. Esses três elementos surgem na obra de Francisco Campos em um momento em que é fundamentada justamente a legitimidade do artigo 9º, o qual confere ao Poder Executivo Federal a atribuição de decretar intervenção federal nos estados. Para o ideólogo do Estado Novo, “O Presidente da República é o centro da nova organização”<sup>42</sup>.

Essa centralidade dada ao Presidente da República dialoga diretamente com o primado irracional já suscitado e que visa a integração das forças políticas por meio do mito, ora personificado por Getúlio Vargas. Essa mesma centralidade está positivada na Constituição de 10 de novembro em seu artigo 73, o qual dispunha explicitamente que o Presidente da República era a autoridade suprema do Estado, coordenando a atividade dos órgãos representativos, dirigindo a política interna e externa, promovendo a política legislativa de interesse nacional e superintendendo a administração.

O processo decisório, nesse sentido, era feito inteiramente pelo Chefe de Estado. Esse processo é visto na integralidade das obras dos autores aqui elencados, mas cabe um excerto que expõe essa noção com brilhantismo:

---

<sup>42</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 95.



A unidade de orientação política, cujas perturbações viriam determinar o abalo da coesão entre o Estado e a Nação, que forma a própria essência do regime, exige que o ritmo da política nacional seja dado pelo Presidente da República. Este ponto de inextinguível alcance para o funcionamento normal das instituições e para o equilíbrio da organização nacional no seu conjunto foi acertadamente previsto no art. 73 da Constituição, que enfeixou nas mãos do Presidente da República a suprema direção da política brasileira.<sup>43</sup>

A centralização de poder decorre, inicialmente, da compreensão de que a Nação e a organização do Estado formam uma união que não pode se dissociar. Nesse sentido, sendo o Estado a expressão dessa consciência coletiva e a vontade desse conjunto, a autoridade competente para direcioná-lo é o Presidente da República. Esse é o pressuposto de um Estado autoritário.

## 2.2. Nova organização nacional

A percepção desse deslocamento do centro poder político é essencial para que se compreenda inicialmente a importância do Presidente da República para a organização nacional posta pelo Estado Novo. Ao inaugurar o capítulo em sua obra que aborda a (re)organização nacional, Campos o inicia com o subcapítulo *O Presidente Getúlio Vargas*.

Nesse capítulo, o teórico dispõe as qualidades pessoais e habilidades políticas do Chefe de Estado. Essa abordagem feita é extremamente personalista e conduz ao pensamento que ele mesmo fundamenta na obra. Essa centralidade dada ao Presidente, ora já suscitada, não é só fundamentada, mas exposta claramente em todo *O Estado Nacional*. Para o teórico,

Com a sua providencial intuição do bem e da verdade, 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 revolucionário – assim estendido 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.

Nós podemos dizer, a esta altura do regime, que o Estado Novo é o Presidente – a realização dos seus intuítos, o desdobramento do seu programa, a projeção

---

<sup>43</sup> AMARAL, Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Universidade de Brasília, 1981, posição 1923 de 2840.

da sua vontade – e nele tem o seu mais proveito doutrinador e o defensor mais intransigente e valioso.<sup>44</sup>

Em uma releitura de “*L'État c'est moi*”<sup>45</sup>, o Ministro da Justiça busca legitimar Getúlio Vargas enquanto a projeção simbólica da união entre o Estado e a Nação. A organização nacional posta no regime se alicerça institucionalmente na figura que o personifica: Getúlio Vargas.

### **2.2.1. Máquina administrativa pronta, capaz e responsável**

A máquina administrativa nesse cenário teria de ser pronta, capaz e responsável para que possibilitasse a construção do Estado Nacional que se almejava. Para isso, houve a necessidade de se destruir a máquina parlamentar posta, a qual obstaculizava o progresso e essa construção na visão dos antiliberais. Dessa forma, há uma fundamentação no sentido de que as travas que impossibilitavam a administração pública deveriam ser removidas para que esse progresso fosse alcançado.

Acerca da ineficiência e da impopularidade do aparato legislativo e suas casas, esse tema será abordado em capítulo posterior que versa sobre a relação entre os Poderes presente no Estado Novo. Entretanto, cabe trazer brevemente que a teoria antiliberal dispunha que o resultado percebido pela produção legislativa era prejudicial à economia e ao país, visto que naquelas casas eram debatidos cotidianamente interesses privados, os quais eram sobrepostos aos *interesses da Nação*.

Essa supremacia do interesse privado na esfera legislativa, além de uma produção legislativa demorada e custosa para a máquina pública quando comparada ao seu resultado, exprime pouco ou nenhum ganho público para a população. Dessa forma, a fundamentação exarada parte de premissas potencialmente verídicas para chegar a uma conclusão totalmente inversa ao que se configurava no *status quo*.

---

<sup>44</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 108-109.

<sup>45</sup> “O Estado sou eu”; frase atribuída ao Rei Luís XIV durante uma discussão no parlamento francês;

Com essa fundamentação, a máquina administrativa pública, manuseada pelo Poder Executivo, traz pra si essa função legislativa. Com isso, tendo uma atribuição tipicamente legislativa, o Executivo passa a utilizar essa máquina para viabilizar as mudanças das quais se obtinha interesse em realizar. A Constituição de 10 de novembro, portanto, sobretudo pelo instituto do decreto-lei, confere ao Poder Executivo a iniciativa legislativa enquanto uma atribuição atípica, destituindo-a o Parlamento.

Esse fenômeno, aliado à desvinculação do *monstruoso aparelhamento de 1934* (conforme já citado no capítulo anterior), outorga ao Poder Executivo competências e atribuições necessárias para propiciar as modificações que o regime almejava. Essas atribuições tornariam um Estado forte e onipotente, o qual conseguiria instituir tais modificações sem que as mesmas passassem por um processo deliberativo tão típico do modelo democrático-liberal.

Dessa forma, não havia discussões sobre os projetos e se as mudanças atendiam os interesses nacionais. A interpretação da necessidade de implementação assim como a própria implementação desses projetos era exercida por meio da vontade do Presidente da República. O processo centralizador de poder, não obstante, dotou o Estado brasileiro de uma personalidade jurídica extensa, cuja capacidade jurídica era exercida com um arbítrio exacerbado, cujo controle era meramente formal.

Hoje pode ser indagado se essas mudanças estruturais proporcionadas pelo Estado Novo, como a instituição do salário-mínimo nacional, a criação da Justiça do Trabalho com a Consolidação das Leis do Trabalho, a fundação de indústrias de base (Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Nacional, Conselho Nacional do Petróleo, etc.), entre tantas outras modificações, poderiam ter ocorridas em meio a uma democracia liberal em que paralelamente o Estado autoritário não se configurasse.

As conquistas democráticas em um modelo liberal não são construídas em poucos anos e de forma simplória. O modelo liberal não admite grandes rupturas ou um processo que possibilite uma mudança brusca da realidade em um curto espaço de tempo, pelo contrário, ele preza pela conservação e pela estabilidade institucional. As discussões e a morosidade ocasionadas pelo seu processo dialético são comuns e previsíveis. Logo, é de fácil compreensão que as mudanças proporcionadas pela máquina administrativa estadonovista ocorreram porque

o processo dialético inexistiu e porque foram realizadas por meio da marginalização desse processo em benefício da preponderância da vontade do soberano frente a qualquer outro interesse.

Se o Estado Novo possui em si a caracterização “democrática” que os teóricos antiliberais lhe atribuem, essa caracterização é protagonizada pela interpretação da vontade geral pelo soberano e não propriamente pela sua autoexpressão.

A capacidade jurídica exercida com grande arbítrio pelo Estado, portanto, só era possível por meio de princípios e valores que a vinculavam. Esses princípios tinham como intuito assegurar a sua eficiência frente às obrigações estatais positivas presentes no discurso de 10 de novembro de 1937, bem como a carta política que foi outorgada no mesmo dia. Segundo Francisco Campos,

A máquina administrativa deve ser pronta, capaz e responsável. Organizada para a ação, não pode dispersar-se em movimentos descoordenados, perder-se em perplexidades ou desbaratar o tempo e o dinheiro, repetindo em cada setor serviços que devem ser concentrados em um só. O princípio da concentração de serviços da mesma natureza em um só departamento é um princípio de eficiência e de economia.<sup>46</sup>

Esse princípio de concentração de serviços visando assegurar o princípio de eficiência e de economia, entretanto, necessita ser analisado em um contraponto à figura dos ministros de Estado de Getúlio. O regime personalista posto no Estado Novo poderia ser implodido caso qualquer figura ministerial se sobrepusesse ou se equiparasse publicamente ao *pater familias* estadonovista.

Nessa linha, apesar da alta respeitabilidade pública dos seus ministros, essa sobreposição não ocorria. Segundo ainda Karl Loewenstein, em sua obra *Brazil under Vargas* (1942), isso era impossibilitado porque a posição dos ministros era tratada de maneira bem resumida pela Constituição nos artigos 88 e 89, exercendo a função de assistentes do Presidente, ou ainda como disposto “agentes de sua confiança”<sup>47</sup>. Nesse sentido, assegura Loewenstein que

---

<sup>46</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 61.

<sup>47</sup> “The position of the ministers is dealt with rather briefly by the constitution (Articles 88, 89). Nominated by the presidente (Art. 75 ©) the área described as his “assistants,” as his “confidential agents.” (LOEWENSTEIN, 1942, p. 77)

Nenhum dos colaboradores de Vargas estão aí para roubar o destaque, mas por natureza do cargo e peso de personalidade, alguns se encontram mais no centro de atenção. Personalidades como Oswaldo Aranha e Francisco Campos receberiam crédito em qualquer outro governo. Alguns deles são mediócras.<sup>48</sup>

Com isso, apesar de haver destaque de alguns dos ministros que compunham o governo pelas funções que exerciam, o protagonismo era sempre exercido pelo *heroico timoneiro*<sup>49</sup> e, num regime personalista, isto não poderia se dar de forma diversa.

### 2.2.1. Opinião Pública e controle da Imprensa

O papel da opinião pública é de fundamental importância para a consolidação de uma nova organização nacional. Antes de se compreender o controle da Imprensa pelo Estado Novo, é necessária a percepção acerca do entendimento dos teóricos antiliberais acerca da opinião pública.

A opinião pública no entendimento desses teóricos é percebida de duas formas. A primeira forma é quanto ao objeto, sendo ela objeto de estudo e compreensão, bem como qual o seu papel no Estado Novo. A segunda forma diz respeito à opinião pública enquanto um instrumento.

Sendo a opinião pública um objeto, os teóricos a conceituam enquanto parte principal do processo político e deve ser conduzida à organização para antes à implementação de um pensamento político que se pautar pela opinião pública. Nesse sentido, a democracia de opinião pública organizada tem de vincular seus anseios com o debate realizado pela classe política, segundo o que já fora demonstrado pela teoria de Oliveira Vianna.

Paralelamente, sendo também um instrumento, a opinião pública é utilizada como forma de fonte dos poderes políticos em um regime democrático. A captura da opinião pública pela imprensa, portanto, teria de observar o caráter público da opinião pública. O controle da imprensa, nesse sentido, é justificado em decorrência da necessidade de adequação das

---

<sup>48</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil Under Vargas*. New York, The Macmillan Company, 1942, p. 78, tradução nossa.

<sup>49</sup> Expressão utilizada pela música *Brasil Brasileiro* para se remeter ao Sr. Getúlio Vargas, interpretada por Carlos Galhardo.

empresas privadas que regem a imprensa ao caráter público e a função pública da opinião pública.

Segundo a teoria, a imprensa é dominada predominantemente por interesses privados que podem se contrapor ao interesse público, posto isso o controle seria necessário. Nessa linha fundamentou Francisco Campos que

A verdade é que a Imprensa é uma agência pública ou um poder público controlado exclusivamente pelo interesse privado. Ao invés de estar sujeita a um controle público, a Imprensa controla não só o Governo como o público em geral. O postulado democrático é que a opinião pública é a sanção do poder público.<sup>50</sup>

A imprensa e consecutivamente a opinião pública possui tanto destaque na construção do modelo estatal proposto pelos antiliberais que fundamentaram o Estado Novo que se faz necessária desde a outorga da Constituição (Art. 122, §1º, alínea “a”; e §2º, alínea “a”) que se criasse um departamento responsável. Em dezembro de 1939, dois anos após o golpe de Estado, é criado o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) pelo Decreto-Lei nº. 1.915/1939, o qual além de instituir o DIP, o estruturava e dava providências sobre o seu funcionamento.

A função de propaganda do Departamento visava a solidificação do simbolismo do Estado Novo e de seu representante maior, enquanto a função de imprensa buscava exercer o controle, sobretudo por meio da censura prévia de teatro, cinema e qualquer outra função recreativa (art. 2, alínea b). O Departamento possuía um importante papel institucional no Estado Novo quanto à organização da opinião pública por meio de elementos autocráticos, como se verifica no Decreto-Lei nº. 1.915/1939, bem como o *modus operandi* do órgão ora instituído.

### **2.3. Reversão do modelo federalista**

Todo esse processo de centralização de poder e o protagonismo da União Federal junto a uma hipertrofia do Poder Executivo já restaram demonstrados. Entretanto, há necessidade de

---

<sup>50</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 96.

compreendê-lo no histórico constitucional brasileiro, especificamente quanto ao federalismo empregado a partir de 1891.

O Brasil tinha como forma de Estado durante o período imperial o Estado unitário, o qual é caracterizado pela concentração do poder político em determinado ente administrativo. No presente caso, era concentrado na figura do Imperador, o qual exercia o poder real, o chamado Poder Moderador conferido pela Constituição de 1824. Com o advento do golpe militar de 1889, proclamando a República, mudou-se não só a forma de governo (Monarquia para República), mas a forma de Estado (Unitário para Federativo).

Com um Estado Federativo posto, houve um processo de desconcentração do poder político e descentralização das funções administrativas com a existência de entes federativos autônomos e com competências constitucionalmente definidas. Esse modelo que descentraliza uma organização político-administrativa unificada para uma descentralizada é chamado de federalismo centrífugo, que é o caso brasileiro.

O presente subcapítulo tem como intuito demonstrar de que forma o Estado Novo e a teoria que o fundamenta reverteram esse modelo para um federalismo centrípeto, tendo como parâmetro a concentração do poder político no Brasil Império.

### **2.3.1. Brasil Império como parâmetro e o *germe da desagregação***

Quando instituído o federalismo por meio da primeira constituição republicana, em 1891, a organização passou por essa descentralização política, a qual fora muito atacada pela teoria antiliberal. A descentralização republicana, segundo os teóricos, atrasou o processo de unificação do país e de construção de uma consciência nacional, a qual fora iniciada no Brasil Império.

Essa referência ao Brasil Império e a organização nele apresentada é tida como um marco importante para o resgate de um modelo mais unificado de organização político-administrativa. Ainda que mantendo a forma federativa de organização do Estado, os teóricos antiliberais foram buscar no regime constitucional imperial a base de sustentação para viabilizar

as mudanças bruscas ora já citadas por meio da centralização de poder. Nesse sentido, expõe Rogério Dultra dos Santos que

Não basta a organização de um sistema político de natureza autoritária para implantar – como se instrumento fosse – um regime de opinião pública no modelo inglês. Na verdade, desde *Populações meridionais do Brasil* (1920), Oliveira Vianna indica a centralização do poder político no império – obra de Bernardo de Vasconcelos e do Visconde do Uruguai – como a grande força centrípeta que conseguira, pela constrição repressiva, libertar as províncias do caudilhismo e das oligarquias.<sup>51</sup>

Essa visão crítica de Oliveira Vianna ao federalismo que visava a descentralização administrativa e do poder político também está presente na obra de Francisco Campos quando o mesmo expõe que “O regime federativo, instituído em 91, continha em sua essência o germe da desagregação”<sup>52</sup>. Essa expressão explícita de forma direta e objetiva o entendimento da teoria antiliberal acerca de como estava posto o sistema federativo em seu modelo de organização, assim como de que forma essa posição obstaculizava a realização dos interesses nacionais e a implementação de políticas que estruturassem o Estado brasileiro enquanto um Estado Nacional.

Com uma tentativa de adequação da centralização do poder político presente no Estado unitário do Império junto à nova organização nacional do Estado Novo, o federalismo brasileiro passa por essa reversão de modelo, na qual deixa de ser um federalismo centrífugo para ser um federalismo centrípeta. Essas semelhanças entre o Estado unitário do império com o Estado federativo do Estado Novo não se limitam a questões de cunho político, mas especificamente constitucional.

Para a compreensão disto, é necessário que se observe as competências da União ora dispostas constitucionalmente. Anteriormente, conforme será demonstrado na conclusão deste trabalho, é necessário afirmar que esse processo que reverteu o federalismo brasileiro tem efeitos práticos por influência política até o presente momento na vigência da Constituição Cidadã. O pacto federativo extremamente desigual e discrepante quanto às competências

---

<sup>51</sup> SANTOS, Rogério Dultra dos. *Oliveira Vianna e o constitucionalismo no Estado novo: corporativismo e representação política*. Sequência, n. 61, p. 273-307, dez. 2010, p. 277-278.

<sup>52</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 109.



comuns e concorrentes entre os entes federativos, muito porque o processo de descentralização política inaugurado no início da República foi rompido e virado do avesso pelo Estado Novo.

### **2.3.2. Concentração de competências na União**

Em tom conclusivo do presente capítulo, visando compreender de que forma a organização nacional do Estado Novo e sua consecutiva centralização de poder foi realizada em benefício da União, é necessária uma análise acerca das competências constitucionais, administrativas e legislativas, dispostas no texto da Constituição de 10 de novembro.

A Constituição outorgada por Campos possui como primeiro capítulo *Da Organização Nacional*, demonstrando a importância do tema e sua redefinição para a instauração do Estado Novo. Entre os artigos 15 e 23 do texto constitucional, estão dispostas as competências administrativas e legislativas dos entes federativos.

Nos artigos citados, a discrepância entre a competência dos entes é extremamente grande. Quanto aos municípios, a Constituição não possui disposição sobre suas competências legislativas ou administrativas, tão somente sobre sua forma de organização, nomeação do Prefeito e eleição dos vereadores. Quanto aos Estados, a Constituição reporta-se (i) à sua competência legislativa complementar acerca de matérias de competência exclusiva da União, desde que delegada por lei federal (artigo 17); (ii) à sua competência legislativa suplementar, independente de autorização, sobre matéria disposta no rol do artigo 18; (iii) à sua competência privativa, disposta no artigo 21, quais sejam: decretar a Constituição Estadual e exercer os poderes que não forem negado pela Constituição; e, (iv) à sua competência exclusiva, a qual se limitava a versar sobre decretação de impostos sobre matérias específicas e cobrar taxas de serviços estaduais (artigo 23).

Inversamente, as competências conferidas pela Constituição de 10 de novembro à União são extensas. Entre as competências privativas administrativas, estão dispostos onze incisos no rol do artigo 15, enquanto no artigo 16 estão dispostos vinte e sete incisos sobre a competência privativa legislativa da União. Assim como os Estados, a União possuía competência privativa para decretar impostos sobre matérias específicas e cobrar taxas de serviços (artigo 20).

Nesse pacto federativo celebrado pela Constituição de 10 de novembro, a supressão das competências de Estados e Municípios em benefício de um rol extenso de competências administrativas e legislativas da União demonstra que a busca dessa adequação da centralização do poder político presente no Estado unitário do Império junto à nova organização nacional do Estado Novo se concretizou. A forma federativa do Estado, ainda que muito prejudicada, foi preservada enquanto a União teve em si uma concentração de competências legislativas e administrativas, ora facultada por essa centralização do poder político.

### **3. A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES NO ESTADO NOVO E A HIPERTROFIA DO PODER EXECUTIVO**

O presente capítulo tem como objetivo compreender a relação entre os Poderes no Estado Novo e de que forma houve grande sobreposição do Poder Executivo frente aos demais. Já estando exposta toda a abordagem conceitual e a devida delimitação da organização administrativa nacional durante o Estado Novo, o estudo da relação entre os Poderes é necessário vez que em um regime ditatorial é importante averiguar como se comporta institucionalmente os Poderes em meio a um Estado autoritário e que comete arbítrios por meio de instrumentos jurídicos assegurados pela Carta Magna.

O capítulo se estrutura em três partes.

A primeira parte aborda o Poder Judiciário, a forma como ele foi previsto pela Constituição e quais aspectos são relevantes para entender seu papel institucional durante o regime. Nesse sentido, inicialmente será tratada a reforma processual ocorrida durante o Estado Novo e, sobretudo, a motivação para essa reforma sob a ótica do Ministro da Justiça. Posteriormente, haverá a elucidação de como se deu a intervenção no Judiciário e a extinção da Justiça Federal.

Na segunda parte, será abordado como foi tratado o Poder Legislativo no texto constitucional, com as composições das casas legislativas, a crítica da teoria antiliberal sobre seu *modus operandi*, assim como se deu a sua dissolução e a incorporação das atividades pelo Executivo.

Com a outorga da Constituição de 10 de novembro, todas as casas legislativas foram dissolvidas (Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais) nos termos do artigo 178, das *Disposições Transitórias e Finais* da Constituição. A volta das atividades legislativas ocorreria somente após a realização das novas eleições, as quais seriam convocadas pelo Presidente da República, realizado o plebiscito constante no artigo 187.

Por fim, o capítulo se encerra tratando sobre o Poder Executivo. O estudo do papel institucional do Poder Executivo merece destaque em decorrência de sua hipertrofia no Estado Novo, a centralização do poder político já citada, os dispositivos constitucionais que conferiam legitimidade para o Presidente da República agir com arbítrio, e, não obstante, como tal Poder exerceu uma função legislativa de forma atípica e de que maneira todas essas características são suficientes para caracterizar o Estado Novo enquanto um regime ditatorial. Nessa última parte, tratando-se da caracterização de ditadura, irá ser analisado especificamente o artigo 187, o qual observava que a Carta Magna seria submetida a um plebiscito<sup>53</sup>, mas isso nunca de fato ocorreu.

### **3.1. Poder Judiciário e o Direito**

O Poder Judiciário e o Direito em si passaram por grande reformulação com a Constituição de 10 de novembro e as medidas legislativas que reformaram a parte codificada da legislação brasileira. Quanto à reforma processual, toda ela foi conduzida pelo Ministério da Justiça, na figura de seu Ministro. A atividade legislativa do Ministério da Justiça esteve atrelada à elaboração e implementação de leis complementares à Constituição as quais pertenciam a uma cadeia que viabilizaria a efetividade do texto constitucional. Entre as principais, destacam-se o Código de Processo Civil, o Código de Processo Penal e o Código Penal (esses dois últimos em vigência até a atualidade).

Juntamente à reforma da legislação codificada brasileira, outro objeto de reforma que veio a ser deliberado pelo Ministério da Justiça foi o Direito Judiciário em si. A reforma do ensino jurídico, nesse sentido, foi construída para que o sistema legal estivesse em

---

<sup>53</sup> Para Francisco Campos, plebiscito e referendo são os mesmos instrumentos de participação popular. Não possuíam entre si qualquer diferenciação;

conformidade com os sistemas da vida coletiva. A preocupação de Oliveira Vianna sobre a adequação do idealismo da constituição à realidade nacional foi entendida mais extensamente por Francisco Campos no sentido de que o principal meio para sua implementação seria a reforma do ensino jurídico, do Direito Judiciário.

O bacharel em Direito é tido pelo regime como um importante agente da cultura em seu meio, sendo necessário que o seu objeto de estudo seja transportado de uma ciência exata, de dogmas, para um campo de investigação e da crítica, interpretado por meio de outras áreas das ciências, sobretudo as de matriz econômica. Isso foi realizado com o intuito de que o jurista entenda em sua formação profissional que o Direito é um serviço social a ser prestado para a coletividade.

Paralelamente, a intervenção no Poder Judiciário foi uma medida adotada pelo regime visando a subordinação deste ao Poder Executivo. Com o aparelhamento do Poder Judiciário, seja pela extinção das justiças federal e eleitoral, seja pela intervenção direta no Supremo Tribunal Federal, o Poder Executivo, que já acumulava as funções legislativas do Poder Legislativo, pôde instaurar um regime amplamente autoritário e impositivo. Entretanto, o Poder Judiciário não veio a ser dissolvido como foi o Poder Legislativo, e aqui cabe compreender da melhor maneira sobre essa intervenção.

### **3.1.1. Reforma Processual**

A reforma processual feita pelo Ministério da Justiça teve como primeiro Código elaborado e outorgado, o Código de Processo Penal. Segundo o disposto pelo próprio Francisco Campos, o Código de Processo Penal tinha como objetivo o seu aperfeiçoamento visando facilitar uma ação repressiva e mais enérgica do Estado<sup>54</sup>. Os dispositivos positivados no Código buscavam prestigiar essa atividade judicial repressiva do Estado em detrimento da defesa dos acusados, apesar do entendimento do seu criador ser inverso. Equivocadamente, o entendimento de que a defesa dos acusados é ampla e irrestrita por parte do teórico é no sentido de que o réu só pode ser processado, no novo código, com a assistência de advogado, sob pena

---

<sup>54</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 121.

de nulidade. Isto não é o suficiente para caracterizar a defesa dos acusados como ampla, sobretudo em um regime ditatorial com um Poder Judiciário viciado.

O ponto principal do novo Código de Processo Penal é da figura central do juiz na relação processual. O juiz, com o novo Código, teve como competência a faculdade de produzir provas, seja no curso da instrução ou antes do proferimento de sentença, assim como a faculdade para realizar qualquer pergunta que entenda por necessária à investigação. Esse aspecto da centralidade do juiz na relação processual penal ainda é presente na realidade brasileira, muito em decorrência por ser o objetivo que permeou a elaboração e a promulgação do Código que, novamente, está em vigência até a atualidade. Nesse sentido, expõe Campos ainda sobre o anteprojeto e sua adequação junto ao regime posto:

Se ele não transige com as sistemática restrições ao poder público, não o inspira entretanto, o espírito de um incondicional autoritarismo do Estado ou de uma sistemática prevenção contra os direitos e as garantias individuais.<sup>55</sup>

Paralelamente, ainda que não seja de matéria processual, o Código Penal também elaborado pelo Ministério da Justiça merece ser brevemente mencionado. O Código Penal de 1890 tinha se tornado obsoleto e incompatível com a realidade do momento em que se inaugurava o Estado Novo. Com isso, um novo Código foi elaborado e outorgado tendo como princípio basilar o princípio da defesa social, ou seja, defender a coletividade em detrimento dos que ameaçam a sua integridade e sua manutenção. Assim como o Código de Processo Penal, o Código Penal ainda está em vigência até a atualidade. Ainda que reformado, isto demonstra o porquê de o direito penal brasileiro ser um tanto quanto punitivista e com cunho autoritário quanto a alguns ritos que permeiam a fase pré-processual e processual.

Ainda sobre a reforma processual, o principal projeto que visava revolucionar o processo judicial brasileiro era o do Código de Processo Civil. Tendo como principais características a concentração e a oralidade (não era estritamente oral, mas predominantemente), o Código de Processo Civil buscava ampliar o acesso à justiça, não sendo o Poder Judiciário apenas acessível aos mais abastados. A oralidade do processo confere a si um caráter de instrumento público, substituindo a concepção duelística por uma concepção

---

<sup>55</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 124.

pública do processo na medida em que o organiza tendo como objetivo de tornar mais eficiente e adequada a produção de prova. De forma conjunta, o princípio da concentração direciona o contato do juiz diretamente ao processo, exigindo que o mesmo atue de modo a concentrar os atos do processo tornando-o mais célere. Segundo o teórico,

A reforma do processo significa muito mais do que uma questão de técnica: ela constitui uma reivindicação popular, o aparelho judiciário perdendo o caráter de um segredo carismático só acessível aos grandes iniciados e manejados à mercê das conveniências e dos interesses puramente individuais, para tornar-se um instrumento adequado à pesquisa da verdade nos feitos e à distribuição da Justiça entre as partes em conflito.<sup>56</sup>

Nesse interim, o entendimento da justiça enquanto o principal bem público geral do Estado foi firmado e a sua boa distribuição passa a ser mais que necessária para a coletividade pois ela é que mantém a segurança nas relações sociais. Além disso, assim como o Código de Processo Penal, o Código de Processo Civil passa a atribuir maior discricionariedade ao juiz, dotando-o de um poder de tutela maior. Somente dessa forma, por meio de uma intervenção ativa do Estado no processo, é que se assegura a justiça e seus princípios.

Essa concepção que entende o juiz enquanto um administrador da justiça, incumbido de atribuições que o Estado lhe confere, possibilita a consolidação de uma noção publicista no Processo Civil que anteriormente não ocorria. A direção do processo por sua autoridade juntamente à observância das normas processuais e ao objetivo de descoberta da verdade estão diretamente relacionadas a essa função pública do juiz na relação processual.

A reforma processual, segundo Campos, teve como intuito recuperar a confiança na justiça e na lei, sendo ela uma grande conquista social. A leitura que se pode fazer é que a reforma processual ocorreu de modo a sanar definitivamente um problema que era a inadequação dos códigos existentes até então e a unificação da competência legislativa na União, evitando que cada estado da federação legislasse sobre matéria processual de forma totalmente distinta, o que ocasionaria uma produção legislativa confusa e esparsa nessa matéria.

### **3.1.2. Intervenção no Poder Judiciário**

---

<sup>56</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 139.

O Poder Judiciário vinha sendo desde o início do governo Vargas, pós Revolução de 30, objeto de reforma. Com a criação da Justiça Eleitoral em 1932, a criação do Tribunal de Segurança Nacional em 1936 (com a função de julgar crimes políticos e contra a economia popular) enquanto um órgão da justiça militar e a Justiça do Trabalho em 1941 por meio da CLT, o Poder Judiciário foi amplamente modificado durante os três primeiros governos de Getúlio Vargas, seja o Governo Provisório (1930-1934), o Governo Constitucional (1934-1937) ou a ditadura do Estado Novo (1937-1945).

Com a outorga da Constituição de 10 de novembro, o capítulo que dispõe sobre a organização do Poder Judiciário compreendeu enquanto seus órgãos somente o Supremo Tribunal Federal, os juízes estaduais e seus tribunais, além dos juízes da justiça militar e seus tribunais. Com isso, ainda que a vertente trabalhista fosse um traço forte e característico nos quatro governos de Getúlio (incluindo o de 1951 a 1954, além dos supracitados), a Justiça Militar não havia sido instituída ainda no início do Estado Novo, mas somente em 1941. A Justiça Federal não havia sido prevista na Constituição de 10 de novembro, uma vez que a sua extinção era prevista e foi legalmente decretada por um dos primeiros decretos-lei do Estado Novo, apenas seis dias após o golpe de Estado. O Decreto-Lei nº. 6 de 16 de novembro de 1937 dispôs sobre a sua extinção, bem como o prosseguimento do feito dos processos na Justiça Estadual que estavam em trâmite na Justiça Federal.

A extinção da Justiça Federal teve como intuito acabar com a forma dualista de jurisdição, ou seja, federal e estadual. Dessa forma, com a reorganização institucional do Poder Judiciário foi instalada a forma unitária da jurisdição com a dissolução da Justiça Federal. A justificativa para a extinção da Justiça Federal foi no sentido de que a mesma, assim como a forma dualista da jurisdição, não satisfazia os interesses de unificação e neutralização dos elementos que visavam a descentralização do poder político. Nesse mesmo sentido, frisa Azevedo Amaral que

O poder judiciário federal — o outro instrumento unificador da nacionalidade — embora houvesse desempenhado a sua função com uma certa eficácia até o colapso da primeira República, também na prática do regime não realizou o que dele se havia esperado, A duplicação da justiça, que tem funcionado por forma tão satisfatória na evolução política dos Estados Unidos, não deu, no caso brasileiro, resultados que mesmo de longe se pudessem comparar aos do exemplo americano. E se não se pode dizer que a justiça federal não prestou durante quarenta anos serviços relevantes como órgão de unificação, é por outro lado incontestável que a sua atividade coordenadora estava longe de

constituir uma força capaz de neutralizar com eficácia os elementos de ação centrífuga, que iam tendendo a afrouxar os laços da unidade nacional.<sup>57</sup>

Apesar de não ter sido extinto como a Justiça Federal, o Supremo Tribunal Federal teve seu poder atrofiado tanto pela Constituição quanto pelos poderes que esta conferia ao Chefe do Poder Executivo. Segundo o disposto no artigo 177 do texto, podia o Presidente da República, *a juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime*, aposentar ou reformar os funcionários civis e militares no prazo de sessenta dias a partir da publicação da Constituição de 10 de novembro. Essa aposentação arbitrária a ser perpetrada pelo Presidente da República atingia também os ministros do Supremo Tribunal Federal.

Logo no início do Estado Novo, três dos onze ministros do Supremo foram aposentados compulsoriamente, foram eles Hermegenildo de Barros, Edmundo Lins (então Presidente da Suprema Corte) e Ataulfo Paiva. Estes dois últimos se recolheram ao silêncio e agradecimentos pela oportunidade de prestar seus serviços ao país enquanto integrantes da Corte, enquanto o Ministro Hermegenildo proferiu palavras ríspidas ao governo, descontente com a ilegalidade perpetrada pela Constituição:

Saio do Pretório perfeitamente bem, porque não fui violentamente aposentado, como os meus colegas de 1931, mas em virtude de lei, boa ou má, o que não vem ao caso discutir. O futuro melhor o dirá, o que não impede que desde logo seja dito que a Constituição do dia 10 enfeixou nas mãos do Presidente da República os poderes legislativo, executivo e judiciário. A este não deixou sequer a faculdade que sempre se lhes reconheceu, de nomear os empregados da Secretaria do Tribunal. Não tinha autos em meu poder. Os que recebi, em número de oito, na sessão de o anteontem, são hoje devolvidos.<sup>58</sup>

A intervenção no Supremo Tribunal Federal o transformou em uma corte de caráter estritamente recursal, removendo de si toda e qualquer competência sobre declaração de inconstitucionalidade de determinada lei. Essa fundamentação é presente na teoria antiliberal se dá de forma que o Poder Judiciário não pode exercer o controle do Governo, o qual deve ser exercido somente pelo povo. Nesse sentido, segundo Francisco Campos, a o controle de

---

<sup>57</sup> AMARAL, Azevedo. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Universidade de Brasília, 1981, posição 421 de 2840.

<sup>58</sup> BARROS, Hermegenildo de. *Memórias do juiz mais antigo do Brasil*. v. 4. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1941, p. 211-212.



constitucionalidade judicial foi um artifício criado para evitar e impedir as reivindicações populares<sup>59</sup>.

A transformação do Supremo Tribunal Federal em uma corte recursal somente pode se verificar pelos ministros que a integraram durante o Estado Novo. Dos vinte e dois ministros que passaram pela Suprema Corte durante o regime, dezoito foram nomeados por Getúlio Vargas, sendo onze deles durante o Estado Novo. Dos quatro que não foram nomeados por Getúlio, dois ficaram apenas os seis primeiros dias da ditadura estadonovista (Edmundo Lins e Hermegenildo de Barros). Segue o quadro abaixo para ilustração dos ministros do Supremo durante o Estado Novo:

<b>TABELA 1 - MINISTROS QUE INTEGRARAM O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DURANTE O ESTADO NOVO</b>			
<b>Ministro</b>	<b>Data da nomeação</b>	<b>Aposentadoria do cargo</b>	<b>Presidente que nomeou</b>
Edmundo Pereira Lins	22/08/1917	16/11/1937	Venceslau Brás
Hermenegildo Rodrigues de Barros	26/07/1919	16/11/1937	Delfim Moreira
Antônio Bento de Faria	19/08/1925	25/05/1945	Arthur Bernardes
Plínio de Castro Casado	01/06/1931	01/10/1938	Getúlio Vargas
Eduardo Espínola	13/05/1931	25/05/1945	Getúlio Vargas
João Martins de Carvalho Mourão	14/05/1931	10/12/1940	Getúlio Vargas
Laudo Ferreira de Camargo	09/12/1932	25/04/1951	Getúlio Vargas
Manoel da Costa Manso	02/08/1933	03/05/1939	Eleito pelo próprio Supremo
Octávio Kelly	07/02/1934	31/07/1943	Getúlio Vargas
Ataulpho Napolés de Paiva	05/03/1934	16/12/1937	Getúlio Vargas
Carlos Maximiliano Pereira dos Santos	22/04/1936	13/06/1941	Getúlio Vargas
Armando de Alencar	16/11/1937	06/05/1941	Getúlio Vargas

<sup>59</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 104.

<b>TABELA 1 - MINISTROS QUE INTEGRARAM O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DURANTE O ESTADO NOVO</b>			
<b>Ministro</b>	<b>Data da nomeação</b>	<b>Aposentadoria do cargo</b>	<b>Presidente que nomeou</b>
Francisco Tavares da Cunha Mello	16/11/1937	04/04/1942	Getúlio Vargas
José Linhares	24/12/1937	29/01/1956	Getúlio Vargas
Washington Osório de Oliveira	01/10/1938	19/06/1940	Getúlio Vargas
Frederico de Barros Barreto	03/05/1939	20/05/1963	Getúlio Vargas
Aníbal Freire da Fonseca	17/06/1940	17/05/1951	Getúlio Vargas
José de Castro Nunes	10/12/1940	02/09/1949	Getúlio Vargas
Orozimbo Nonato da Silva	06/05/1941	27/01/1960	Getúlio Vargas
Valdemar de Cromwell do Rego Falcão	13/06/1941	02/10/1946 †	Getúlio Vargas
Alvaro Goulart de Oliveira	06/04/1942	28/05/1950 †	Getúlio Vargas
José Filadelfo de Barros e Azevedo	16/08/1942	26/05/1946	Getúlio Vargas
<b>Fonte: <a href="http://stf.jus.br/portal">stf.jus.br/portal</a></b>			

Com o aparelhamento do Poder Judiciário, seja pela extinção de alguns de seus órgãos ou por sua reorganização institucional, juntamente à atrofia do Supremo Tribunal Federal, assim como disse o Ministro Hermegenildo de Barros, o Presidente da República concentrou em suas mãos os três Poderes da República. Não houve mais harmonia e independência na tripartição, mas a plena sobreposição do Poder Executivo hipertrofiado em detrimento do Poder Legislativo, por meio de sua captura política e dissolução, e do Poder Judiciário, por intermédio de intervenção que ocasionou um processo de atrofiamento institucional.

### **3.2. Poder Legislativo**

O Poder Legislativo foi de fato o Poder que mais foi impactado pelo golpe de Estado que instaurou o Estado Novo. Com a dissolução do Parlamento, a Câmara dos Deputados foi suspensa e o Senado Federal foi extinto. Esta casa legislativa não foi prevista na Constituição e em substituição, mantendo o sistema bicameral, a Constituição de 10 de novembro instituiu o

Conselho Federal. A composição das casas será trabalhada mais adiante no presente subcapítulo.

Muito já se foi colocado no presente trabalho como o Poder Legislativo é tido como um problema para a teoria antiliberal que embasou doutrinariamente o Estado Novo. Esse problema, como restou demonstrado, seria em decorrência da prevalência do interesse privado em relação do interesse público, o interesse da Nação, bem como a ineficiência e morosidade no processo legislativo em atender os anseios da população. Posto isto, o Poder Legislativo foi dissolvido e assim permaneceu durante todo o regime ditatorial varguista, retomando suas atividades legislativas apenas com a eleição de 1945 para a Assembleia Nacional Constituinte que elaborou e promulgou a Constituição de 1946.

O Poder Legislativo, federal, estadual e municipal, foi dissolvido pelo Artigo 178 da Constituição de 10 de novembro. As novas eleições ao Parlamento seriam remarcadas, segundo o dispositivo, pelo Presidente da República após a realização do plebiscito posto no artigo 187.

O artigo 187 é objeto de grande produção doutrinária atualmente para averiguar se a Constituição de 10 de novembro de fato foi uma constituição ou uma carta estritamente política, o que seria insuficiente para caracterizá-la enquanto uma Magna Carta. Presente no capítulo de *Disposições Transitórias e Finais* do texto, o disposto no artigo determina que a Constituição entraria em vigor na data da publicação e que a mesma seria submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República.

Entretanto, esse plebiscito nunca ocorreu, assim como as eleições parlamentares que adviriam após sua realização. Dessa forma, a Constituição de 10 de novembro nasce com a pretensão de ser cesarista quanto à origem, mas torna-se outorgada em decorrência da não realização do plebiscito que seria um instrumento equivalente a uma cláusula de vigência constitucional.

### **3.2.1. Poder Legislativo como problema**

Como restou demonstrado, o Poder Legislativo foi interpretado enquanto um ambiente de discussão de interesses privados quando era necessário o debate e a promoção dos interesses

da Nação, o interesse público. Com os trabalhos legislativos congelados, as casas legislativas teriam caído em descrédito perante a população. Esse descrédito advém da inadequação de seu comportamento institucional frente às funções que constitucionalmente lhe eram atribuídos.

Ao enxergar o Parlamento nacional como um problema, a teoria antiliberal entende que o mesmo obstaculizaria o projeto autoritário ora implementado que viabilizaria reformas estruturais na realidade nacional. Aproveitando desse descrédito perante a população, o Poder Legislativo foi dissolvido e só retornou suas atividades legislativas após o fim do Estado Novo.

Ainda que dissolvido, o Parlamento foi previsto na Constituição de 10 de novembro, com competências e composição de cada casa (Câmara dos Deputados e Conselho Federal). O intuito dessa previsão constitucional do Parlamento foi conferir aparente legalidade à existência da tripartição de Poderes. Entretanto, o Poder Legislativo federal foi suspenso juridicamente, mas inexistiu de fato durante o regime ditatorial varguista. O Poder Legislativo foi engolido pelo Poder Executivo, o qual, sobretudo na figura de seus Ministros de Estado, exerciam a iniciativa da legislação, vez que os projetos de lei de iniciativa do governo que eram encaminhados ao Parlamento até então eram escanteados. Dessa forma, o Poder Legislativo se confessava ineficiente e impotente frente à sua função principal.

Com isso, a Constituição de 10 de novembro determinou em seu artigo 64 que a iniciativa da legislação não cabe mais ao Parlamento, mas ao governo. Paralelamente ao artigo 64, o artigo 11 dispôs abstratamente que ao Parlamento compete a iniciativa de lei somente quando dispor de modo geral sobre *a substância e os princípios* sobre a matéria que constitui o seu objeto.

O Parlamento, sendo um problema para o regime, foi solucionado com a suspensão de suas atividades e a dissolução de suas casas sem a previsão de retorno, visto que estava condicionada primeiramente à realização do plebiscito de aprovação da Carta Magna e, posteriormente, à convocação das eleições pelo Presidente da República a seu arbítrio.

### **3.2.2. Câmara dos Deputados, Senado Federal e Conselho Federal: nova composição e organização**

Ainda que o Parlamento não tenha retomado suas atividades legislativas após o golpe de 10 de novembro de 1937 e antes da convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946, cabe trazer à tona de que forma a Constituição de 10 de novembro previa a organização do Poder Legislativo, especificamente quanto à composição da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal, assim como a extinção do Senado Federal.

Quanto ao Senado Federal, o mesmo foi extinto pois, segundo o manifesto de Vargas,

(...) ainda se encontrava no período de definição das suas atribuições, procurando descobrir, nos textos confusos em que se lhe delineava a competência, o lugar que lhe deveria caber no mecanismo do governo. Assim, um dos órgãos do Poder Legislativo permanecia perdido no limbo das abstrações constitucionais<sup>60</sup>.

O Conselho Federal foi instituído pela Constituição, visando substituir o Senado Federal e manter o sistema bicameral do Parlamento. Originariamente, o Conselho Federal seria presidido por um dos Ministros de Estado de Getúlio, sendo composto por dez membros nomeados pelo Presidente da República, além de um representante por Estado-membro da federação, eleito pela Assembleia Legislativa do referido Estado, sendo facultado ao Governador/Interventor o veto ao nome escolhido. Ainda assim, a Assembleia poderia confirmar o nome vetado caso a eleição do mesmo seja ratificada por dois terços de votos da totalidade dos membros da Assembleia.

Nesse sentido, a substituição do Senado Federal pelo Conselho Federal se deu para que o Presidente exercesse um controle político sobre a casa legislativa. Além de o Conselho Federal ser presidido por um dos Ministros de Estado (artigo 56), dos trinta e quatro integrantes da casa legislativa, dez deles seriam de livre nomeação do Presidente da República, enquanto os outros vinte e quatro ainda poderiam ser vetados em um primeiro momento pelo Governador que poderia ser um Interventor nomeado pelo Chefe do Executivo. Além disso, dentre as competências do Conselho Federal previstas na Constituição de 10 de novembro, a principal delas seria o processamento e julgamento do Presidente da República sobre o cometimento de crime de responsabilidade (regulada por lei especial, com fulcro no art. 86, §2º), desde que

---

<sup>60</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 47.

fosse aprovada a procedência da acusação perante dois terços dos votos da Câmara dos Deputados.

Paralelamente ao Conselho Federal, a Câmara dos Deputados foi mantida enquanto casa legislativa pela Constituição de 10 de novembro, diferentemente do Senado Federal. Entretanto, a sua composição foi extremamente modificada. Enquanto a Constituição de 1934 previa que o número de deputados seria fixado por lei, tendo por base a proporção da população de cada Estado (um por 150 mil habitantes até o máximo de vinte, e, posteriormente, um por 250 mil habitantes), a Constituição de 10 de novembro previa a eleição dos deputados por meio do sufrágio indireto, sendo eleitores os Vereadores das Câmaras Municipais e, em cada Município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara Municipal (uma espécie de delegados eleitorais).

A composição da Câmara de Deputados manteve como critério a proporção da população, entretanto limitou no máximo dez deputados e mínimo três deputados por Estado. Dessa forma, o Estado mais populoso teria dez deputados, enquanto o menos populoso teria três. Com esse aparelhamento, ainda que o Parlamento voltasse às suas atividades legislativas, o Presidente teria controle sobre a Câmara dos Deputados. Segundo a teoria antiliberal, a representação da Câmara dos Deputados se dá de forma indivisível. Posto isso, a diminuição tentaria conciliar a organização de uma casa legislativa reduzida com a garantia de participação dos estados menos populosos.

Além do controle político sobre o Congresso como um todo, com essas medidas, Getúlio minaria todo e qualquer poder das elites regionalistas presentes na República Velha. Toda essa construção narrada corre no campo da abstração e da suposição, uma vez que, frise-se, o Parlamento ficou com suas atividades legislativas suspensas durante todo o Estado Novo.

### **3.3. Poder Executivo e sua hipertrofia**

O Poder Executivo no Estado Novo não pode ser compreendido dentro de uma contextualização clássica da teoria de Montesquieu sobre a separação de Poderes. A tripartição de Poderes sequer é mencionada pela Constituição de 10 de novembro. A Magna Carta buscou, nesse sentido, conferir poderes irrestritos ao Presidente da República, sendo impossível

submeter quaisquer desses poderes a um controle de constitucionalidade ou de legalidade para que se evitasse qualquer arbítrio. Por tudo posto, assim como as cento e dezessete menções às palavras “Presidente da República” na Constituição de 10 de novembro (incluindo as emendas constitucionais), o Poder Executivo se sobrepôs de forma impositiva em relação ao Judiciário (atrofiado) e ao Legislativo (suspensão juridicamente e extinto faticamente). Essas características são as principais para conceituar o Estado Novo enquanto um regime ditatorial.

Entre as atribuições e competências constitucionais, o Presidente da República governava em meio a um Estado de Exceção, ora configurado pelo disposto no artigo 186 da Constituição, estando declarado o estado de emergência que veio a ser revogado somente após a deposição de Getúlio Vargas, por meio da Lei Constitucional nº. 16/1945. Essa Lei Constitucional (hoje emenda constitucional) foi outorgada pelo Presidente da República interino outorgado pelas Forças Armadas após o golpe brando que pôs fim ao Estado Novo, o Ministro do Supremo Tribunal Federal José Linhares. Segundo o disposto pelo professor José Ribas Vieira ao tratar do estado de emergência na Constituição de 10 de novembro,

Basta assinalar que o regime do Estado Novo foi regido até 1945 pelo artigo 186 da Carta de 1937, estabelecendo o estado de emergência em nosso país, para caracterizá-lo dentro da categoria de Estado de Exceção propriamente dito.<sup>61</sup>

Em meio a um regime personalista em que acumulava as competências do Executivo com a função legislativa atípica usurpada do Poder Legislativo, Getúlio Vargas governou o país sem mandato e sem voto popular com um Executivo robusto e hipertrofiado que se alicerçava em um Estado de Exceção garantido por uma constituição outorgada.

### **3.3.1. Atribuições e competências**

Apesar de haver um capítulo específico sobre o Presidente da República e seus poderes na Constituição, compreendido entre os artigos 73 e 84, os dispositivos que conferem as atribuições e competências mais arbitrárias ao Chefe do Executivo encontram-se positivadas nas *Disposições Transitórias e Finais*, compreendida entre os artigos 175 e 187. Entre esses

---

<sup>61</sup> VIEIRA, José Ribas. *O Autoritarismo e a ordem constitucional no Brasil*. Rio de Janeiro, Renovar, 1988, p. 57

treze artigos, sete dizem respeito direta ou indiretamente às competências do Presidente da República.

Desses sete artigos, cabe dividi-los em duas partes. A primeira restrita à manutenção e perpetuação do Presidente no poder, a segunda sobre suas atribuições e competências

Quanto à manutenção e perpetuação de Getúlio Vargas no poder, o artigo 80 da Constituição previa o mandato presidencial de seis anos, sendo o primeiro período presidencial começado na data da Constituição, nos termos do artigo 175. Entretanto, nesse mesmo dispositivo está disposto que o Presidente da República tem seu mandato renovado até que se realize o plebiscito presente no artigo 187. Para Francisco Campos, o plebiscito disposto no artigo 187 não se diferencia do referendo: são o mesmo instituto.

Nesse artigo que dispõe que o plebiscito que submeteria a Constituição ao crivo popular, assim seria feito após decreto do Presidente da República que regulasse o dispositivo. Dessa forma, caso o Presidente não regulasse o plebiscito por meio de um decreto, o mesmo não ocorreria – e assim o plebiscito não existiu. Paralelamente, o artigo 186 declarava que o país estava em estado de emergência na data da Constituição. Nos termos do artigo 166 da Constituição, o Presidente da República poderia declarar o estado de emergência em todo o país, tendo como base ameaça externa ou iminência de perturbações internas, sendo incompetente o Parlamento nacional para autorizar ou suspender o ato do Presidente que declarar o estado de guerra ou de emergência.

Dessa forma, o §2º desse mesmo artigo, incluído pela Lei Constitucional nº. 5/1942, conferiu ao Presidente a competência de decretar a suspensão das garantias constitucionais atribuídas à propriedade e à liberdade de pessoas físicas ou jurídicas. Esse dispositivo institucionalizou, na Constituição de 10 de novembro, a repressão e a perseguição política que já ocorria desde o início do regime ditatorial. Além disso, o estado de emergência ficou em vigor durante todo o Estado Novo. Pode-se dizer, portanto, que o regime ditatorial de Vargas foi um regime de exceção desde o dia 10 de novembro de 1937 até a outorga da Lei Constitucional nº 16/1945.



Quanto às atribuições e competências, o artigo 176 dispunha sobre a possibilidade da confirmação ou não pelo Presidente da República acerca do mandato dos então Governadores dos Estados no prazo de 30 dias a partir da data da Constituição, sendo nomeado um interventor caso o mandato não fosse confirmado. Além disso, o artigo 177 conferia ao Governo a faculdade, *no interesse do serviço público ou por conveniência do regime*, aposentar ou reformar funcionários civis e militares no prazo de 60 dias a partir da data da Constituição<sup>62</sup>.

Quanto ao Poder Legislativo dissolvido, era facultado ainda ao Presidente a convocação das novas eleições para o Parlamento, desde que realizado o plebiscito do artigo 187. Como o plebiscito não foi realizado, consecutivamente, a eleição para o Parlamento também não ocorreu. Dessa forma, sem o Parlamento, o Presidente da República governava por meio de decretos-lei, competência atribuída pelo artigo 180.

### **3.3.2. Decretos-lei e função legislativa atípica**

O artigo 180 da Constituição de 10 de novembro foi o dispositivo que conferiu ao Presidente o poder de legislar sobre qualquer matéria que seria de competência do Parlamento por meio de decretos-lei. Dessa forma, o processo dialético próprio de uma democracia liberal, conforme já demonstrado no capítulo 2 deste trabalho, inexistiu em benefício da preponderância da vontade do soberano frente a qualquer outro interesse.

O instituto do decreto-lei foi o cerne jurídico do Estado Novo, pois através dele todas as mudanças quistas e de necessária aprovação pelo Legislativo, ora suspenso, foram regulamentadas por ele. Ao abordar sobre esse instituto, Francisco Campos expõe sobre o artigo 180 e o decreto-lei:

Até então, porém, deverão ser governados – ou, mais exatamente, administrados – de acordo com um só padrão assentado pelo Presidente da República, a quem o art. 180 da Constituição confere a responsabilidade total do bem público e de toda a vida da Nação, e que, portanto, necessita de um instrumento adequado para colimar os seus fins e fazer chegar a sua vontade pessoal a todos os pontos do País.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Conforme já citado anteriormente, este dispositivo foi utilizado para que se aposentasse três dos onze Ministros integrantes do Supremo Tribunal Federal, entre eles o Presidente Edmundo Pereira Lins;

<sup>63</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 111.

Estando posto dessa forma, a função legislativa desempenhada pelo Poder Executivo não é uma função típica, mas uma função atípica. Isso ocorre pois o Presidente era incumbido, nos termos da Constituição, de legislar enquanto o Parlamento estava dissolvido. A figura do decreto-lei e sua previsão pelo artigo 180 confere a função legislativa ao Presidente enquanto uma atribuição atípica. O Presidente da República era, funcionalmente, o Poder Executivo e o Poder Legislativo nos termos dos artigos 180 e 186.

Entretanto, não é correto categorizar a função legislativa do Presidente da República enquanto toda a caracterização do Poder Legislativo. Com a suspensão desse Poder, as atividades legislativas foram desempenhadas prejudicadamente<sup>64</sup> pelo Poder Executivo. Esse processo pode ser comparado a uma fagocitose, ou seja, quando uma célula consome uma partícula sólida por meio de seus prolongamentos citoplasmáticos. Com isso, essa partícula é englobada e passa a integrar o citoplasma da célula.

O Poder Executivo (célula) consome a função legislativa do Poder Legislativo (partícula sólida) por meio da norma que confere ao Presidente o poder de expedir decreto-lei (prolongamento citoplasmático). Com isso, o Poder Executivo se hipertrofia por intermédio de funções tipicamente legislativas advindas do Poder Legislativo que foi suspenso.

#### 4. ANÁLISE CRÍTICA

Estando feita toda a elucidação dos elementos que caracterizam o Estado Novo sob uma ótica conceitual, organizacional e institucional, cabe uma análise sobre a Constituição de 10 de novembro e o modo que a mesma pode ser compreendida criticamente junto à teoria antiliberal.

Inicialmente, indaga-se se a Constituição de 10 de novembro existiu enquanto uma norma jurídica. Karl Loewenstein se fez essa pergunta em 1942 e conclui que a Constituição de 10 de novembro é uma constituição fantasma<sup>65</sup>, ou seja, ela existe, mas suas disposições não

---

<sup>64</sup> Diz-se *prejudicadamente* porque a atividade legislativa não se resume à promulgação de lei, vez que possui um processo de debate, deliberação e votação antes da aprovação do diploma legal.

<sup>65</sup> “it is a ghost constitution. It exists on paper, but its essential provisions are devoid of living reality” (LOEWENSTEIN, 1942, p. 46).

possuem uma realidade viva. Toda essa compreensão se o documento é ou não é uma norma jurídica passa pela necessidade da realização do plebiscito posto em seu artigo 187.

O artigo 1º da Constituição dispunha que o poder político é emanado do povo e exercido em seu nome. A emanção desse poder só poderia ocorrer após o crivo popular firmado em caso de aprovação do texto por meio do plebiscito do artigo 187. A detenção e captura do poder político pelo Chefe de Estado não era suficiente para que o mesmo houvesse legitimidade para interpretar a vontade popular a seu critério subjetivo, como a teoria antiliberal trata com naturalidade.

Como mesmo preceitua Gustavo Siqueira, há grande desvalorização doutrinária atualmente sobre o reconhecimento da Carta de 1937 enquanto uma norma jurídica e o seu não uso. Sendo ou não uma norma jurídica, a Constituição de 10 de novembro deve ser analisada também sobre a efetividade de seu texto constitucional, ainda que os requisitos formais não sejam devidamente observados. Dessa forma, o professor Gustavo expõe em um pensamento minoritário sobre a Constituição que

a Constituição de 1937 foi utilizada por distintos atores sociais e foi aplicada, durante sua existência, pelos tribunais e variados setores do corpo social do período. Talvez como todo texto constitucional no Brasil, ela foi utilizada em partes – em muitas partes – como as outras experiências constitucionais brasileiras. Em que pese ser fruto de uma ditadura, a mesma foi aplicada e funcionou como estrutura do ordenamento jurídico daquele período.<sup>66</sup>

Na teoria clássica, o conceito de soberania popular se traduz pela vontade comum representativa, ou seja, a vontade é delegada pelo povo a representantes que não são plenos e ilimitados, mas são somente uma parte da grande vontade comum nacional, e não a exercem como direito próprio. A atuação desses representantes extraordinários é dada em prol de uma vontade comissionada. O corpo dos representantes só existe na forma que a nação o quis dar. Posto isto, a constituição não é obra do poder constituído, mas do poder constituinte e este inexistente na Carta Política de 1937.

---

<sup>66</sup> SIQUEIRA, Gustavo Silveira; AMANCIO, G. C. O.; MARQUES, F. M. M. *A 'Constituição Esquecida': o tratamento histórico da Constituição de 1937 nos livros de direito constitucional*. Revista Argumentum, v. 21, p. 531-559, 2020, p. 552.

Quando Getúlio Vargas outorga a Constituição de 10 de novembro e a condiciona a um plebiscito, o poder do povo que legitimaria o texto constitucional é realocado de *a priori* para *a posteriori*. Com isso, a legitimidade do texto que constituiria a soberania popular na Constituição não se configurou em decorrência da não realização do plebiscito.

Conferir a um documento político o caráter de uma constituição não é o suficiente para que o mesmo assim seja reconhecido. Na obra *Alice Através do Espelho*, de Lewis Carroll, o personagem Humpty Dumpty expõe à personagem principal que quando se usa uma palavra, ela significa exatamente aquilo que aquele que a profere quer que ela signifique. Alice pondera, entretanto, que as palavras não podem ser proferidas de modo que queiram dizer coisas diferentes. O que foi intentado pela teoria antiliberal, sobretudo na pessoa do Ministro Francisco Campos, foi conferir a uma carta política o caráter de constituição, sobretudo enquanto uma norma jurídica, algo que ela flagrantemente não é.

A Carta de 10 de novembro possui somente o sentido político de constituição, conceituado por Carl Schmitt, que compreende que a constituição deve ser uma *decisão política fundamental*. Essa decisão é emanada pelo poder soberano o qual dita toda a ordem jurídica, econômica, política e social. Hoje, com a teoria constitucional moderna, protagonizada pelo ineditismo de Konrad Hesse, a Constituição deve ser compreendida sobre um conceito muito mais amplo, conciliando os sentidos jurídico, político e sociológico.

O artigo 187, nesse sentido, é uma cláusula de vigência constitucional e a sua não realização acomete diretamente a validade do texto enquanto uma norma jurídica. Pode-se dizer, com isso, que a Constituição de 10 de novembro foi suspensa no dia em que foi outorgada e nunca vigeu. O referido dispositivo, ao não se vincular a um prazo predeterminado para realização do plebiscito, acabou por conferir plenos poderes ao Presidente da República que governava sobre um estado de emergência por meio de decretos-lei e sem qualquer responsabilização pois o Poder Legislativo inexistia no Estado Novo.

Segundo o Parecer assinado pelos professores da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Anexo I), publicado no *Correio do Amanhã*, em 3 de março de 1945, “A falta desse plebiscito, entretanto, tolhe à Carta outorgada toda a legitimidade e, podemos dizer, toda vigência, transformando-a numa simples norma de fato, a que não resta

outra existência senão a da força que a mantém”. A Constituição de 10 de novembro, sendo assim, não sendo uma norma jurídica, é apenas um documento político, constituindo uma norma de fato com caráter histórico e que se fundava no uso da força.

Dessa forma, ainda que a Constituição possua em seu texto a organização político-administrativa do Estado, a tripartição de Poderes (mesmo que com a sobreposição velada do Poder Executivo e a suspensão do Legislativo), as atribuições dos agentes públicos e das instituições, um rol de garantias e direitos fundamentais, os princípios e objetivos da República, as circunstâncias para o estado de defesa e a forma de emenda-la, bem como a efetividade de algumas parcelas de seu texto, isso não é suficiente para caracterizá-la como uma norma jurídica porque sua cláusula de vigência não foi devidamente cumprida, assim como a maior parte do texto se encontrou suspenso durante todo o Estado Novo. O Poder Legislativo é o maior exemplo desse fenômeno.

A Constituição de 10 de novembro pode facilmente se resumir aos artigos 180 e 186, visto que todo o poder que o Presidente da República dispunha para governar sem Parlamento era um poder provisório em meio a um estado de emergência. Entretanto, a provisoriedade conferida ao Presidente por esse dispositivo, incoerentemente, era *ad eternum*, uma vez que o Parlamento só se reuniria após a realização do plebiscito que não tinha prazo para ser realizado, sendo faculdade do Presidente regulá-lo – e não regulou.

A figura do decreto-lei era uma espécie de instrumento legislativo multifuncional, pelo qual o Chefe do Executivo nomeava Ministros da Suprema Corte, intervinha nos Poderes Executivos estaduais, criava órgãos da administração pública (como o Departamento de Imprensa e Propaganda, a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional), extinguiu parte do Poder Judiciário, dispunha sobre a organização dos Estados-membros da Federação, outorgava leis codificadas (Código de Processo Civil de 1941, Código de Processo Penal de 1941, Código Penal de 1940 e Consolidação das Leis Trabalhistas de 1941), emendava a Constituição, entre outras funções.

As dezesseis emendas constitucionais, chamadas à época de leis constitucionais, foram realizadas por decretos-lei. O processo legislativo para emendar a Constituição estava disposto no artigo 174, mas ele nunca foi cumprido em decorrência de inexistir as atividades legislativas

do Poder Legislativo. Com isso, toda e qualquer emenda constitucional das dezesseis que houveram foram feitas por meio do decreto-lei. A esse fenômeno, o parecer dos professores da FND – UFRJ expôs que a cada reforma constitucional perpetrada pelo Presidente da República era um golpe de Estado complementar que o mesmo cometia, visto que esse não era o meio adequado para reformá-la.

Passando à análise do conceito democrático da Constituição de 10 de novembro, ora defendido pela teoria antiliberal, cabe verificar se a prestação positiva do Estado é suficiente para que se caracterizasse o Estado Novo enquanto um regime democrático. A resposta categoricamente é não. Ainda que muitas modificações estruturais tenham ocorridas durante o Estado Novo, a garantia de direitos sociais não é o suficiente para que um Estado possa se autointitular enquanto um regime democrático. Assim como, inversamente, a garantia de liberdades e direitos individuais também não é o suficiente para caracterizar um regime democrático segundo a concepção liberal.

Um regime democrático preconiza, sobretudo, o pressuposto da soberania popular, algo que não se verifica no Estado Novo como restou comprovado pela não realização do plebiscito. Paralelamente, a suspensão das atividades do Poder Legislativo é uma outra característica que demonstra o caráter autoritário e centralizador da ditadura estadonovista. Além disso, cabe também ressaltar ainda as perseguições políticas, intervenção nas diversas instâncias do Poder Judiciário, inobservância do pluralismo político, do processo deliberativo, da participação popular, da ausência de alternância de poder e da falta de limitação da atividade estatal.

A democracia substantiva, ora defendida pela teoria antiliberal, se alicerça somente nessa prestação positiva do Estado e não busca conciliar com as liberdades civis e os direitos fundamentais de primeira dimensão. O conceito liberal que antagoniza indivíduo e Estado é corretamente criticado pela teoria, entretanto, a integração dos dois em um único corpo orgânico por meio da integração total, havendo um polo ativo (que fornece direitos) e um polo passivo (que recebe direitos), faz subsistir a vontade estatal em detrimento da vontade geral.

Essa integração, entretanto, pode caracterizar o Estado Novo enquanto um regime fascista? De acordo com Loewenstein, ainda que existam leis fascistas no Estado Novo, a

arbitrariedade das mesmas é limitada ao controle das atividades individuais e coletivas conflitam com a política de Estado adotada e, portanto, são reprimidas pela polícia política. Há uma política forte de defesa do Estado que suprime qualquer manifestação que vá de encontro com essa política. Entretanto, quanto às demais atividades desempenhadas pela máquina administrativa, há uma permanência do Estado de Direito. O controle dessa arbitrariedade, posto isso, é em muito exercido pelo *temperamento tolerante e liberal do povo brasileiro*<sup>67</sup>. Diferenciando a ditadura de Vargas dos regimes fascistas europeus, Karl Loewenstein expõe que:

O regime de Vargas não é democrático e nem uma democracia “disciplinada”; não é totalitário e nem fascista; é uma ditadura autoritária para a qual a teoria constitucional francesa cunhou o termo adequado de *régime personnel*. No entanto, é aquele que exerce seus poderes teoricamente ilimitados com a moderação exigida pelo habitat liberal-democrático da nação brasileira<sup>68</sup>.

O entendimento do ideólogo do Estado Novo e responsável pela elaboração da Constituição de 10 de novembro, Francisco Campos, foi no mesmo sentido. Já tendo rompido e estando fora do governo de Getúlio Vargas desde 1942, o então ex-Ministro da Justiça concedeu uma entrevista ao *Correio do Amanhã* (Anexo I), em 3 de março de 1945, em que fundamenta que

(...) a Constituição de 1937 não é fascista, nem é fascista a ditadura cujos fundamentos são falsamente imputados à Constituição. O nosso regime, de 1937 até hoje, tem sido uma ditadura puramente pessoal, sem o dinamismo característico das ditaduras fascistas, ou uma ditadura nos moldes clássicos das ditaduras sul-americanas<sup>69</sup>.

Por fim, o que se verifica é que toda a teoria antiliberal que vinha sendo construída desde o início do século XX, tendo como principais pontos a crítica à democracia liberal, à descentralização de poder e aos caudilhismos provincianos, bem como a proposta reversão do modelo federalista brasileiro e a predominância de um projeto autoritário de poder com um Executivo forte que visava a efetivação de anseios que conduziram a Revolução de 1930, foi

---

<sup>67</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil Under Vargas*. New York ,The Macmillan Company, 1942, p. 372, tradução nossa.

<sup>68</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil Under Vargas*. New York ,The Macmillan Company, 1942, p. 373, tradução nossa.

<sup>69</sup> CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *Entrevista de Francisco Campos ao Correio da Manhã*. Rio de Janeiro, 3 de março de 1945.

não só predominante no pensamento político da Carta Política de 10 de novembro, mas foi a que forneceu fundamentos jurídicos e políticos para a sua elaboração e consecutiva outorga.

A ditadura varguista não era imobilista e conservadora, mas uma ditadura progressista, baseada em um regime personalista, que visava a industrialização nacional e a efetivação de reformas estruturais capazes de solidificar as bases de um Estado Nacional. E essa solidificação só seria possível por meio do emprego de um projeto autoritário e centralizador.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho de conclusão de curso buscou compreender a contribuição doutrinária elaborada por Francisco Campos e pelos autores antiliberais, por meio de elementos institucionais e teóricos, para que fosse consolidada uma teoria constitucional brasileira predominantemente autoritária, bem como suas razões e finalidades. A conclusão que se chega é que essa contribuição ultrapassa a Constituição de 10 de novembro. A teoria antiliberal elaborada pelos autores durante cerca de quarenta anos foi capaz de consolidar um pensamento autoritário que se manifesta até a atualidade.

O Brasil é um país tradicionalmente autoritário que vive um regime democrático, ainda que este não seja plenamente garantido, sobretudo nos últimos anos de ataques às instituições e tentativa de subversão da ordem democrática. A prevalência do Poder Executivo em relação aos demais Poderes, a síndrome personalista que busca desde sempre um messias brasileiro para conduzir o país e o controle social exercido sempre em face ao Presidente da República demonstram que o autoritarismo sempre esteve imerso às instituições e ao pensamento coletivo brasileiro, sendo a teoria antiliberal em grande parte responsável por esse fenômeno.

Com isso, tem-se como resultado a consolidação de um sistema de governo hiperpresidencialista que perpassa diversos momentos políticos da história brasileira. No artigo *Hiperpresidencialismo na América Latina*<sup>70</sup>, o professor Carlos Bolonha elabora um índice correspondente ao fortalecimento do Poder Executivo. Para efetuar o cálculo de tal índice, o professor expõe que devem ser obedecidas seis regras de indexação que utilizam como base os

---

<sup>70</sup> BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. *Hiperpresidencialismo na América Latina*. Revista da Faculdade de Direito (UFPR), v. 60, p. 115-140, 2015, p. 132-133.



poderes constitucionais conferidos ao Presidente da República, qual sua performance na configuração política e a o apoio popular ao governo. Nos critérios objetivos e matemáticos, entre os dez países analisados, o Brasil só não despontou o Equador no índice, ficando em segundo lugar.

Entretanto, como se pode ver no presente trabalho, o seu ápice se deu no Estado Novo e na figura de Getúlio Vargas que até a atualidade é, dentro de seu pragmatismo, uma figura que traduz esse sistema.

Além desse destaque ao Poder Executivo, ora inaugurado pela Constituição de 10 de novembro, tem-se ainda sob a ótica da Constituição de 1988 uma assimetria em relação às competências legislativas e administrativas da União Federal, que concentra a maior parte delas, em detrimento dos demais entes federativos. O processo centralizador de poder iniciado pela teoria antiliberal, ainda que revertido pelas constituições que se sucederam, deixou chagas no federalismo brasileiro que são visíveis a olho nu atualmente.

Quanto ao Poder Legislativo, toda a crítica elaborada por todos os teóricos antiliberais ainda permanece atual. Mesmo que com a necessidade do pleno funcionamento das casas legislativas para o soerguimento do processo democrático por meio de deliberações e tramitações comuns à democracia, o processo legislativo ainda é moroso e tende a ocorrer a prevalência do interesse privado em relação ao público no Brasil. O patrimonialismo ainda predomina sobre a coisa pública, impossibilitando o fortalecimento institucional do Estado Democrático de Direito e de seus órgãos. Nas palavras de Lilia Schwarcz,

A saúde de uma democracia é medida pela robustez de suas instituições e, no nosso caso, desde os tempos coloniais boa parcela de tais instâncias foi dominada por interesse de grupos de poder, que se apropriam de parte da máquina do Estado com fins particulares. A teoria de que os brasileiros são mais informais e ‘alheios à burocracia’ ganha aqui outra ‘roupagem’, quando expedientes como esses acabam resultando no benefício de alguns e no malefício de muitos.<sup>71</sup>

Em relação à opinião pública, nota-se ainda grande apatia política por parte da

---

<sup>71</sup> SCHWARCZ, Lilia Moretz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. 1ª. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 87.

população que continua *bestializada*<sup>72</sup> frente aos fatos políticos que permeiam a República enquanto a classe política continua, majoritariamente, sem o devido conhecimento da realidade nacional e das mazelas sociais que corroem a população mais pobre do país. Nesse sentido, o país ainda não alcançou a *democracia de opinião pública organizada* ora categorizada por Oliveira Vianna.

A teoria antiliberal nasce contraditória e assim permanece durante toda sua fundamentação, seja com a conciliação de termos antagônicos como *democracia* e *autoritarismo* ou por meio de tentativa de conferir legalidade a medidas de exceção. Há grande dificuldade de que sejam realizadas críticas incisivas ao modelo autoritário empregado sem as devidas ressalvas. A formação jurídica brasileira é errática, sendo os direitos sociais conquistados de forma robusta anteriormente aos direitos individuais e isso se deu durante o Estado Novo com as grandes reformas estruturais conquistadas mediante um governo autoritário.

Cabe afirmar, por fim, que sendo o Presidente da República o Estado Novo e o Estado Novo o Presidente da República, a contradição do Estado-homem e do Homem-Estado dá espaço ao pragmatismo, impossibilitando que se tenha um posicionamento uníssono sobre ambos.

---

<sup>72</sup> Termo utilizado por José Murilo de Carvalho em *Os Bestializados* para expressar a participação popular na Proclamação da República, em 1889.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Antônio Figueira. *A Constituição de Dez de Novembro, explicada ao povo*. Rio de Janeiro, DIP, 1940. BARATA, Júlio. *O Espírito da Nova Constituição*, Rio de Janeiro, Mandarino e Molinaro, Ltda., 1938.

AMARAL, Azevedo. *O Brasil na crise actual*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934.

\_\_\_\_\_. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Universidade de Brasília, 1981.

BARRETO, Carlos Xavier Paes. *A Constituição do Estado Novo*. Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Fº, 1938.

BARROS, Hermegenildo de. *Memórias do juiz mais antigo do Brasil*. v. 4. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1941.

BERFORD, Alvaro Bittencourt. *O Estado Nacional e a Constituição de Novembro de 1937*. Rio de Janeiro, DIP, 1944.

BITTENCOURT, C. A. Lúcio. *Alguns Aspectos da Carta Constitucional*, in *Revista Forense*, 73 (415); 40-42, jan. 1938.

BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. *Hiperpresidencialismo na América Latina*. *Revista da Faculdade de Direito (UFPR)*, v. 60, p. 115-140, 2015.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição (1824) *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)

\_\_\_\_\_. Constituição (1891) *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)

\_\_\_\_\_. Constituição (1934) *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm)

\_\_\_\_\_. Constituição (1937) *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)

\_\_\_\_\_. Constituição (1946) *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)

BUENO, Roberto. *O autoritarismo brasileiro e as vias conservadoras em Francisco Campos, Oliveira Viana e o Estado Novo*, in *RIL Brasília* a. 53 n. 210 abr./jun. 2016, p. 25 - 41.

CAMPOS, Francisco Luiz da Silva. *Entrevista de Francisco Campos ao Correio da Manhã*. Rio de Janeiro, 3 de março de 1945.

\_\_\_\_\_. *O Espírito do Estado Novo; Interpretação da Constituição de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro, Serviço de Divulgação da Polícia Civil do Distrito Federal, 1937.

\_\_\_\_\_. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

\_\_\_\_\_. *O Poder Judiciário na Constituição de 1937*. Discursos proferidos pelo Ministro Eduardo Espínola, Presidente do Supremo Tribunal Federal, e professor Francisco Campos, Ministro da Justiça, na solenidade de abertura dos trabalhos do tribunal, em 2 de abril de 1941. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1941.

\_\_\_\_\_. *A Constituição de 1937 e sua vigência*, in Revista Forense, Rio de Janeiro, 103 (505); 171-97. jul. 1945.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. *A Utopia de Oliveira Vianna*. In: BASTOS, Elide Rugai; MORAES, João Quartim de (Orgs.). *O Pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas: Unicamp, 1993, p. 13-42.

\_\_\_\_\_. *Os Bestializados*. São Paulo: Companhia das Letras; 1ª edição; 1987.

CASTAGNINO, Antônio Souto. *A Nova Constituição brasileira promulgada aos 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Fº, 1938.

CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1938.

ESPÍNOLA, Eduardo. *O Poder Judiciário na Constituição de 1937*. Discursos proferidos pelo Ministro Eduardo Espínola, Presidente do Supremo Tribunal Federal, e professor Francisco Campos, Ministro da Justiça, na solenidade de abertura dos trabalhos do tribunal, em 2 de abril de 1941. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1941.

ESTELLITA LINS, Augusto E. *A nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada em 10 de novembro de 1937 pelo Presidente Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro, J. Kenfino, 1938.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 1991.

GONÇALVES, C. Torres. *As Constituições de 14 de julho e de 10 de novembro*. Rio de Janeiro, 1940.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª ed. Tradução de João Batista Machado. Coimbra : Armênio Armado Editor, 1984.

LACERDA, Edison Nobre de. *Conceitos econômicos e de política social da Constituição de 1937*, in Revista Forense, Rio de Janeiro, 85 (451-53); 427-9 jan./mar. 1941.

LEGALE, Siddharta. *A Crítica de Alberto Torres à Constituição de 1891: um Anti-Rui Barbosa?* Temas de história constitucional brasileira: Anais do II Seminário Internacional de História e Direito.

\_\_\_\_\_. *Democracia Direta vs. Representativa: uma Dicotomia Inconciliável com Algumas Reinvenções*. Direito Público (Porto Alegre), v. 18, p. 113-143, 2007.

LOEWENSTEIN, Karl. *Brazil Under Vargas*. New York, The Macmillan Company, 1942.

LYNCH, Christian Edward Cyril. *Um pensador da Democracia: a ciência política de Wanderley Guilherme dos Santos*. In: DADOS, Rio de Janeiro, vol.63(1)e20200031, 2020.

\_\_\_\_\_. *Um conservadorismo estatista: nacionalismo, democracia cristã e crítica do neoliberalismo na obra de Oliveira Vianna*. In: Revista Política Hoje - Volume 27, Edição Especial.

MARTINS DE OLIVEIRA, Walter. *Nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil; ligeiros comentários*. Rio de Janeiro, Diário Oficial, 1938.

MONTE ARRAES, Raymundo. *O estado novo e suas diretrizes; estudos políticos e constitucionais*. Rio de Janeiro, Diário Oficial, 1938.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

OLIVEIRA FILHO, Cândido Luís Maria de. *Direito Constitucional. Constituição de 1937*, Rio de Janeiro, C. de Oliveira Filho, 1939.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentário à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro, Irmão Pongetti, 1938.

\_\_\_\_\_. *Visão sociológica da Constituição de 1937*, Belo Horizonte, Folha de Minas, 5-12-1937.

\_\_\_\_\_. *As Delegações Exteriores Executivas nos arts. 19 e 22 da Constituição de 1937 in Revista dos Tribunais*. São Paulo, 111 (453); 789-791, fev. 1938.

ROCHA, Francisco Brochado da. *A Constituição do Estado Novo e os estatutos fundamentais da Europa*. Porto Alegre, Globo, 1940.

SANTOS, M. A. C. dos. *Francisco Campos: um ideólogo para o Estado Novo*. Locus: Revista de História, [S. l.], v. 13, n. 2, 2011.

SANTOS, Rogerio Dultra dos. *Oliveira Vianna e o constitucionalismo no Estado novo: corporativismo e representação política*. Sequência, n. 61, p. 273-307, dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007, p. 281-323.

\_\_\_\_\_. *O guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

\_\_\_\_\_. *Teologia Política*. In: \_\_\_\_\_. A crise da democracia parlamentar. São Paulo: Scritta, 1996.

\_\_\_\_\_. *La Dictadura*. Madrid: Biblioteca de Política y Sociología. Revista de Occidente, S. A., 1968.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *A Práxis liberal no Brasil: propostas para reflexão e pesquisa*. In: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978, p. 65-117.

SCHWARCZ, Lilia Moretz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. 1ª. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*, Lisboa, Ed. Edições 70, 2016. Trad. Dr. Alexandre de Franco Sá.

SILVEIRA, Mariana de Moraes. *Direito, Ciência do Social: O lugar dos juristas nos debates do Brasil dos anos 1930 e 1940*. Estudos Históricos. Rio de Janeiro, vol. 29, no 58, p. 441-460, maio-agosto 2016

SIQUEIRA, Gustavo Silveira; AMANCIO, G. C. O. ; MARQUES, F. M. M. . *A 'Constituição Esquecida': o tratamento histórico da Constituição de 1937 nos livros de direito constitucional*. Revista Argumentum, v. 21, p. 531-559, 2020.

TAVARES, Murilo Alecrim. *Novas Tendência da Constituição de 10 de Novembro de 1937*. Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Fº, 1942.

TEIXEIRA, João Paulo Allain. *Idealismo e realismo constitucional em Oliveira Viana: análise e perspectivas*. Revista de informação legislativa, v. 34, n. 135, p. 99-118, jul./set. 1997.

TORRES, Alberto de Seixas Martins. *A Organização Nacional*. São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Porto-alegre. Companhia Editora Nacional, 1938.

TUCUNDUVA, Rio Cardoso de Mello. *O Poder Judiciário e a Constituição de 1937 (Um Estudo de Direito Constitucional Comparado)*. In *Justiça*, São Paulo, 38 (94); 191205, jul/set. 1976.

URUGUAY, Paulino José Soares de Souza, Visconde do. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960.

VARGAS, Getúlio. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1938. v. 5.

\_\_\_\_\_. *Diário (1930-1942)*. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995. 2 v.

VIANA, Oliveira. *Populações meridionaes do Brasil: história, organização, psycologia*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

\_\_\_\_\_. *O Idealismo da Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1927.

\_\_\_\_\_. *O idealismo da Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

\_\_\_\_\_. *Problemas de política objetiva*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1947.

\_\_\_\_\_. *Instituições políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1949. v. 1.

VIEIRA, José Ribas. *O Autoritarismo e a ordem constitucional no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Renovar, 1988.

VILASBOAS, João. O art. 177 da Constituição e as Garantias da Magistratura, Rio de Janeiro, *Jornal do Commercio*, 1942.

**ANEXO I – ENTREVISTA DE FRANCISCO CAMPOS E PARECER DA  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO AO CORREIO DA  
MANHÃ DO RIO DE JANEIRO AO 3 DE MARÇO DE 1945**



## A CONSTITUIÇÃO DE 1937 E SUA VIGÊNCIA

I – ENTREVISTA DE FRANCISCO CAMPOS AO *CORREIO DA MANHÃ* DO RIO DE JANEIRO, EM 3 DE MARÇO DE 1945

### O Golpe de Estado de 1937

O Golpe de Estado de 1937 foi dado num momento de graves ansiedades e apreensões públicas. Foi-lhe dada por causa imediata uma situação de profundas desordens potenciais. A sua finalidade não poderia ser tão somente a de proteger a ordem política e social do País, mas também a de realizar uma grande obra administrativa, procurando resolver alguns problemas da mais transcendental importância para o País. Dentro de pouco, porém, revelou-se que o golpe de Estado, ao invés de favorecer ou exaltar o dinamismo do Governo, contribuiu, ao contrário, para acentuar a sua adinamia e o seu hábito inveterado de preferir, sempre, e em todas as circunstâncias, às decisões as dilatações.

Desde o princípio, portanto, falhou o golpe de Estado ao que deveria ser uma das suas principais finalidades. O desânimo e o desencanto apoderaram-se desde logo dos principais colaboradores do Governo, particularmente dos que, pelas circunstâncias de se apresentarem como chefes visíveis das Forças Armadas, em cujo nome e sob cuja responsabilidade havia sido desferido o golpe, sentiam enfraquecer-se dia a dia a sua situação moral perante as grandes e nobres instituições que haviam de boa-fé solenemente comprometido perante a Nação. Malgrado, assim, o golpe de Estado, em relação a um dos seus objetivos fundamentais, malogrou-se, igualmente, no seu propósito de resguardar das agressões dos extremismos as nossas tradicionais instituições políticas, pois estas viriam a ser literalmente destruídas pelo Governo, que as invoca como justificativa de golpe de Estado.

Pode qualificar-se a obra do Governo no terreno das instituições políticas como sendo a do mais absoluto niilismo. A obra de restauração das nossas instituições políticas será tanto mais difícil quanto mais se prolongar esse período de negativismo, destruição e arrasamento da obra secular de adaptação do Brasil às instituições políticas do mundo civilizado.

### A Constituição e o fascismo

A Constituição de 1937 não é uma Constituição fascista. Aliás, está muito em moda acoimar-se de fascista a todo indivíduo ou toda instituição que não coincide com as nossas opiniões políticas. No tempo em que o comunismo representava la bête noire, a moda era inversa. Comunista era todo indivíduo ou a instituição que julgávamos em desacordo com as nossas convicções políticas. A ascensão do comunismo e o declínio do fascismo no horizonte político mundial determinaram essa inversão. Basta o exame mais superficial das linhas gerais da Constituição, para que qualquer indivíduo, da mais elementar cultura política, verifique que o sistema da Constituição de 1937 nada tem de fascista. Não se conceberia, com efeito, pudesse ser acoimada de fascista uma

Constituição que assegura ao Poder Judiciário as prerrogativas constantes da Constituição de 1937, que abre no próprio texto constitucional todo um capítulo destinado a garantir a estabilidade dos funcionários públicos.

O art. 177 autorizava a aposentadoria dentro do prazo de 60 dias, a contar da data da Constituição, isto é, até 10 de janeiro de 1938. Ora, como vê, a faculdade era estritamente limitada no tempo e, se continuou a ser aplicada depois, foi por exclusivo arbítrio do Governo.

A Carta de novembro estabelece, ainda, a responsabilidade do chefe do Governo, atribuindo ao Parlamento a faculdade de processá-lo e de destituí-lo do mandato; também assegura aos Estados federados a mais completa autonomia.

Os males que, porventura, tenham resultado para o País do regime inaugurado pelo golpe de Estado de 1937 não podem ser atribuídos à Constituição. Esta não chegou sequer a vigorar. E, se tivesse vigorado, teria, certamente, constituído importante limitação ao exercício do poder. Poderia haver, ao lado ou à sombra da Constituição de 1937, ideologias ou individualidades fascistas. Eram, porém, fascistas frustes, larvados (no bom sentido latino), sem o fundo das grandes culturas históricas, cujo espírito os autênticos fascistas europeus haviam traído, assinalando o seu aspecto técnico e dinâmico e esquecendo os seus valores de sentido e direção.

Mas a Constituição de 1937 não é fascista, nem é fascista a ditadura cujos fundamentos são falsamente imputados à Constituição. O nosso regime, de 1937 até hoje, tem sido uma ditadura

puramente pessoal, sem o dinamismo característico das ditaduras fascistas, ou uma ditadura nos moldes clássicos das ditaduras sul-americanas.

Se a Constituição tivesse sido aplicada, não nos encontraríamos, hoje, no impasse em que nos encontramos. Ela poderia ter sido oportuna e pacificamente atualizada, sem que se precisasse de recorrer aos expedientes, aos malabarismos e aos sofismas que tanto enfraqueceram o Governo perante a Nação.

### **Atualização das instituições políticas**

A Constituição de 1937 foi outorgada num momento de crise universal de ordem e de autoridade. Já existia no mundo o estado potencial de guerra e dentro de cada país esboçava-se o quadro da luta ou da oposição ideológica que a guerra viria transportar do espaço nacional para o espaço internacional, conferindo ao conflito mundial o caráter ideológico que extrema, de maneira tão acentuada uma da outra, as duas guerras mundiais que se abateram sobre a humanidade no período de uma geração.

A Constituição de 1937 foi, assim, imposta pelas circunstâncias. A luta política não era apenas uma luta pelo poder dentro dos quadros clássicos da democracia liberal. As ideologias externas que se assenhoreavam do campo da luta tinham como objetivo declarado a destruição tradicional, não somente no domínio político, como no domínio social e econômico. Nesta atmosfera carregada de ameaças à ordem política e social, o Estado seria desarmado diante da aura de agressividade que, como nos ataques comiciais, anuncia a transformação das lutas sociais e políticas, inspiradas por ideologias extremadas, nas convulsões da guerra civil.

Impunha-se, portanto, transformar as instituições políticas antes que elas fossem destruídas. Foi o que fez a Constituição de 1937. Ela refletiu as contingências do momento. Impunha-se armar o Estado contra a agressividade dos partidos da extrema, tanto mais quanto estes partidos pretendiam, valendo-se das franquias liberais do regime, atacá-lo nos seus fundamentos. Eles pretendiam usar da liberdade precisamente para destruí-la. Sobrevindo, porém, a guerra, a luta ideológica perdeu o seu sentido nacional, passando a desenvolver-se não mais entre partidos, mas entre nações, transposta do quadro interno de cada país para o plano internacional.

Na guerra tomamos um partido, e, precisamente, o partido cuja ideologia política está em manifesto desacordo com a estrutura ideológica da Constituição.

Mudou a fisionomia do mundo. Na transformação operada nas nossas instituições adotamos, por motivo de estratégia política, muitos conceitos que a guerra e, particularmente, o seu desfecho tornaram caducos e inviáveis no mundo a ser modelado pelas nações vitoriosas e pela ideologia que elas representam e declaradamente arvoram como bandeira da luta e da vitória. Por sua vez, não há no país, e muito menos poderá haver, depois da vitória, uma oposição ideológica nos mesmos termos de violento antagonismo que caracterizou a luta política no período imediatamente anterior à Segunda Guerra Mundial. É necessário que nos antecipemos aos acontecimentos, se não queremos ser violentados por eles. Nisto consiste a função da política. Não podemos, militarmente vitoriosos na guerra, deixar que subsistam motivos para sermos colocados, do ponto de vista ideológico, no campo dos vencidos. Atualizemos as nossas instituições políticas, transformando-as no sentido das correntes espirituais e culturais que já anunciam claramente a configuração do mundo de amanhã. Neste mundo não podemos ter o lugar que nos compete se não comparecermos com trajes que obedeçam aos padrões da propriedade e da decência, estabelecidos pelo comum acordo das nações vitoriosas.

À atualização das nossas instituições cumpre, porém, não fiquemos demasiadamente aferrados a um documento que não pode invocar em seu favor o teste da experiência. A Constituição não foi posta à prova. Permanece em suspenso desde o dia de sua outorga até o dia de hoje. Onde se deve ceder não se deve fazer mais concessões. A meia concessão é como a meia medida: enfraquece, ao invés de fortalecer. A concessão franca e liberal é mais útil, do ponto de vista político, do que a meia concessão, que é apenas o caminho para que a concessão inteira seja, mais tarde, arrancada em condições menos favoráveis.

Onde se deve ceder, deve, pois, ceder-se franca e decididamente, liberalmente e sem reservas.

As formas políticas não são um dado constante ou invariável; são atos, e, como tais, sujeitos às contingências da atualidade, às dominantes espirituais que informam, em dado momento, o pensamento político e o sentimento público. Ora, as forças plásticas que neste momento dominam o pensamento político e o sentimento público são de fundo democrático e, assim sendo, é inútil qualquer tentativa destinada a subtrair à sua influência a modelagem das instituições políticas.

Não só inútil, como perigoso. Seria elevar barreiras de caráter puramente acadêmico, a profundos movimentos de opinião, que acabariam por se impor, mais tarde, mediante abalos de mais amplas repercussões do que seriam as resultantes de uma inteligente e oportuna acomodação com elas.

O problema põe-se em termos muito simples: a Constituição de 1937, na sua parte política, reflete as correntes de opinião vitoriosas no mundo de hoje? Não haverá duas opiniões sobre este ponto. A nossa organização política foi modelada sob a influência de idéias que não resistiram ao teste da luta. Mudou, a datar de dois anos para cá, a fisionomia política do mundo.

As idéias democráticas, que até o começo da guerra pareciam condenadas à derrota e que eram por esta, antecipadamente, responsabilizadas, resistiram galhardamente à ordália da guerra. Fizeram a sua prova e não apenas de maneira indireta; as nações aliadas deram a esta guerra um sentido definido. Elas transformaram esta guerra em uma guerra ideológica, e a vitória não poderia deixar de ser uma vitória ideológica. Que repercussão este fato poderá ter entre nós e sobre a nossa organização política? Poderemos subtraí-la à influência de circunstâncias tão notórias, tão claras, tão definidas e tão poderosas?

Se não podemos, o tino político, o senso político, a razão de Estado aconselhavam, evidentemente, aos homens responsáveis pela situação que, ao invés de esperar o impacto daquelas forças e daquelas circunstâncias sobre a nossa organização política, se antecipassem ao choque, promovendo, desde já, a atualização das nossas instituições no sentido indicado pelos acontecimentos mundiais. Nisto consiste a sabedoria política.

### **Liberdade de opinião**

O Ato Adicional não corresponde às transformações que se impunham à Constituição. A única modificação, entretanto, não é suficiente para integrar o Brasil num regime constitucional de caráter democrático. A ela não se faz uma referência nesse documento. Ora, a Constituição é radicalmente contrária à liberdade de opinião. Ela postula, em princípio, essa liberdade, mas, logo em seguida, a condiciona e limita em tais termos que acaba por negar o que havia postulado. Ela estabelece, com efeito, a censura prévia da imprensa. Ora, o regime da censura

prévia é, precisamente, o regime da suspensão da liberdade. Não se concebe regime democrático ou representativo em que não haja liberdade de opinião. A liberdade de opinião é da substância do regime democrático. De nada vale prescrever na Constituição que os órgãos supremos do Estado serão eleitos por sufrágio direto se ao mesmo tempo e no mesmo documento se proscree a liberdade de opinião, sujeitando a expressão do pensamento à censura prévia do Governo.

Reconhecemos que a questão da imprensa é uma das mais graves e das mais delicadas que as condições do mundo moderno criaram no domínio político e social. A imprensa de grande tiragem, a imensa difusão do papel impresso, dentre massas cada vez mais densas e excitáveis, constitui um dos problemas que desafiam a inteligência e a competência dos governos. Será, porém, que a supressão da liberdade de opinião constitua a solução adequada do problema?

Se constitui, então, não se poderá conciliar a solução com os postulados do regime democrático e representativo. Neste caso, o único regime possível será o das ditaduras. Não acreditamos, porém, que assim seja. É possível regular a imprensa mediante uma lei adequada que lhe deixe a liberdade e torne efetiva a sua responsabilidade. Não pode haver em regime democrático poder irresponsável. Quanto maior o poder, tanto maior deve ser a responsabilidade. Que os homens do Governo tenham a coragem necessária para fazer uma lei de imprensa que, sem lhe diminuir a liberdade, faça com que, ao invés de nociva, ela se torne útil ao bem comum.

As restrições à liberdade de imprensa vigentes entre nós nos últimos anos contribuíram para a degradação cívica, intelectual e moral a que se chegou no Brasil. A liberdade de opinião não é apenas um conceito político. É um conceito de civilização e de cultura. Todo o edifício do mundo moderno repousa sobre este fundamento. A educação, a investigação, as invenções e os progressos técnicos e científicos em todos os domínios somente são possíveis graças a esse postulado, sem o qual os povos da terra se viriam reduzidos à condição das tribos africanas. Não se concebe que um país como o Brasil haja vivido tantos anos da privação da liberdade de opinião sem graves danos à sua civilização e à sua cultura. É certo que existem evidentes indícios desse dano ao patrimônio histórico da nossa cultura.

#### **Estado de guerra – art. 171 da Constituição**

Aliás, essa situação que tantos malefícios trouxe, não só à imprensa como ao povo do Brasil, perdura atualmente, uma vez que não há no Ato Adicional qualquer esclarecimento quanto aos efeitos do art. 171 da Constituição, o qual declara que, na vigência do estado de guerra, deixará de vigorar a Constituição nas partes indicadas pelo presidente da República.

O ponto é de capital importância.

Pela interpretação que se deu a esse artigo, anula-se pela raiz o regime constitucional em toda a sua plenitude. Fundado nesse artigo, o chefe do Governo chegou mesmo a prorrogar o seu mandato.

E, servindo-se dele, com a amplitude do sentido que se lhe atribui, o que fica à disposição do Governo é a Constituição inteira. A inteligência, porém, que se atribuiu ao artigo em questão é absolutamente infundada.

O estado de guerra é criação da reforma constitucional de 1935. Pelas emendas feitas à Constituição de 1934, foi, com efeito, criado o estado de guerra e autorizado o Governo a suspender a Constituição nas partes indicadas no ato da declaração do estado de guerra. Que efeitos, porém, decorrem da suspensão da Constituição? Poderá ela ser suspensa em qualquer das suas partes ou suspensa em sua totalidade? São questões que permanecem sem resposta. Conferir, porém, ao Presidente da República a faculdade de suspender a Constituição nas partes por ele indicadas no decreto de declaração do estado de guerra é autorizá-lo a suspender todo o regime constitucional e, portanto, o funcionamento dos demais poderes. Poderá, portanto, haver um interregno em que deixe de existir qualquer regime jurídico, abrindo-se ao presidente o ilimitado campo de discricção política, legislativa e administrativa. Não haverá limites ao seu poder pessoal. Será a mais totalitária das ditaduras, pois mesmo nos regimes totalitários subsistiam certas formas, processos e limites ao poder do ditador. Uma vez, porém, suspensa a Constituição, não haverá mais limites ao exercício do poder. Será o naked power, o poder inteiramente nu e absoluto, sem contrastes, formalidades e limites. Poderá o presidente fechar as Câmaras e os tribunais, confiscar a propriedade, destruir ad libitum a vida e os bens dos cidadãos. Será este o pensamento que se contém no artigo relativo à suspensão da Constituição? Se é, não poderia ser concebida mais crua negação do regime jurídico na sua própria substância,

ficando facultado ao presidente, sem autorização do Poder Parlamentar, investir-se da totalidade dos poderes do governo, e, mais do que isto, investir-se na totalidade desses poderes para exercê-los além dos limites que a Constituição põe ao seu exercício, pois, por hipótese, não haveria Constituição e os poderes do Governo seriam poderes absolutos.

Não pode ser este, evidentemente, o pensamento do artigo que autoriza a suspensão da Constituição. Que efeito, porém, terá o estado de guerra, e que significa a suspensão da Constituição? Que diferença existe entre o estado de emergência e o estado de guerra?

### **Estado de guerra e estado de emergência**

O que distingue o estado de emergência do estado de guerra é apenas o emprego das Forças Armadas para a defesa do Estado. O estado de emergência se destina a evitar a comoção intestina. O estado de guerra se declara quando a comoção intestina se manifesta, tornando-se necessário o emprego das Forças Armadas para suprimi-la. A suspensão da Constituição se torna, portanto, necessária apenas nas zonas de operações militares para que o comando militar possa agir com o desembaraço necessário às operações de guerra. A Constituição se suspende apenas na porção do território em que a comoção intestina torna impossível o exercício da autoridade civil. Somente nesta porção do território em que existe realmente o estado de guerra é que a Constituição se suspende, para dar lugar ao pleno exercício da autoridade militar e à vigência das leis de guerra aplicadas pelos tribunais militares. O domínio da lei marcial não significa, porém, a abolição do regime jurídico; ao passo que a suspensão da Constituição de maneira ilimitada, como tem sido entendida em todo o território nacional, sem que em nenhum ponto dele ocorra o emprego das forças armadas em operações de guerra, significa, pura e simplesmente, o colapso total da ordem jurídica. Convém fique bem esclarecido que este não pode ser o pensamento da Constituição, que este estado de absoluta negação da ordem jurídica não se concebe em país algum, em nenhum tempo e em qualquer circunstância, mesmo no caso de guerra externa e em relação às pessoas e bens do inimigo.

Ora, se o Ato Adicional mantém as restrições à liberdade de opinião e conserva o artigo relativo à suspensão da Constituição, com a interpretação que lhe dá o Governo, as demais outorgas constantes do Ato Adicional perdem todo o seu valor. Nem se argumente que a Constituição não prescreve diretamente a censura da imprensa, mas apenas faculta que a mesma seja



instituída por lei, pois em regimes democráticos nem mesmo ao Parlamento poderá caber, a não ser em estado de emergência, a instituição da censura de imprensa. Acresce, porém, que, cabendo ao presidente da República, enquanto não se reunir o Parlamento, o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência do Legislativo, poderá ele, a qualquer momento, instituir a censura por decreto-lei. Como, sendo assim, processar-se uma eleição se a liberdade de propaganda fica ad libitum do Poder Executivo?

E para que se processar essa eleição se, pela faculdade que tem o presidente de suspender a Constituição com a latitude que o próprio Governo empresta a essa faculdade, poderá ele tornar ineficaz o próprio pronunciamento eleitoral, suspendendo a vigência da Constituição sob cujo regime se fez a eleição?

Seria, porém, desnecessário qualquer exame do Ato Adicional. Em primeiro lugar, porque o Governo não poderia expedi-lo, E, em segundo, porque o Ato Adicional não encontra mais em vigência a Constituição de que pretende ser uma correção ou complemento.

### **Reforma da Constituição – arts. 174 e 180**

Passemos a demonstrar esses dois pontos. A Constituição de 1937 é uma Constituição outorgada. Se ao Poder que a outorgou fosse facultado introduzir-lhe modificações, a Constituição perderia precisamente o seu caráter constitucional. A Constituição outorgada só representa uma garantia quando, pela outorga, se desprende ou desgravita do poder que a outorgou, passando a ser uma regra normativa desse mesmo poder. Com a outorga se esgota o poder do outorgante e devolve-se ao poder constituinte a faculdade de modificar ou revogar a Constituição. E isto mesmo é o que se acha expressamente reconhecido pela Constituição de 1937. Primeiro: quando no art. 187 se declara que ela será submetida ao plebiscito nacional; em segundo lugar, quando estabelece um processo especial para a sua emenda ou reforma. Ela só pode ser emendada ou reformada mediante processo por ela mesma estabelecido. O art. 180, invocado como fundamento para a expedição do Ato Adicional, só se refere à matéria legislativa ordinária e em nenhum artigo mais da Constituição se encontra qualquer dispositivo que, diretamente ou mediante ilação, atribua ao Presidente da República a faculdade de emendar ou reformar a Constituição. Ao contrário, o art. 174 estabelece peremptoriamente que a Constituição só pode ser reformada pelo processo especial que esse artigo minuciosamente

regula. O Ato Adicional, portanto, ao invés de fundado na Constituição, contraria dispositivos expressos nela. É uma nova Constituição outorgada no abusivo exercício do Poder Constituinte que a própria Constituição de 37 reconhece, determinando o plebiscito como um atributo inalienável da Nação.

### **Vigência da Constituição de 1937 – o plebiscito**

Acontece, porém, o que é mais grave, que a Constituição de 1937 não tem mais vigência. É um documento de valor puramente histórico. Entrou para o imenso material que, tendo sido ou podendo ter sido jurídico, deixou de o ser ou não chegou a ser jurídico, por não haver adquirido ou haver perdido a sua vigência. É o que resulta claramente do texto da própria Constituição. Com efeito, o art. 175 declara:

“O atual presidente da República tem renovado o seu mandato até a realização do plebiscito a que se refere o art. 187, terminando o período presidencial fixado no art. 80 se o resultado do plebiscito for favorável à Constituição.”

Ora, o art. 80 declara:

“O período presidencial será de seis anos.”

Resulta, pois, claramente, da combinação dos dois artigos: 1º, que o mandato do presidente começaria a correr da data da Constituição; 2º, que esse período não pode exceder de seis anos, e, estabelecendo o art. 175 que o presidente só terminaria esse período de seis anos se o plebiscito fosse favorável à Constituição, o plebiscito deveria realizar-se impreterivelmente dentro dos seis anos a que se refere o art. 80. Ora, não se tendo realizado o plebiscito dentro do prazo estipulado pela própria Constituição, a vigência desta, que antes da realização do plebiscito seria de caráter provisório, só se tornando definitiva mediante a aprovação plebiscitária, tornou-se inexistente. A Constituição de 1937 não tem mais, portanto, vigência constitucional. É, como já dissemos, um documento de caráter puramente histórico e não jurídico.

### **O Ato Adicional – Lei Constitucional no 9**

A tese implícita no Ato Adicional é que o Poder Constituinte, ao invés de residir no povo, reside no chefe do Governo. Ora, essa tese é o fundamento do regime totalitário e o primeiro postulado desse regime. Aqui está, por exemplo, o constitucionalista oficial da Alemanha nazista, o professor Karl Lueger. Eis o que ele diz a propósito de Constituição:

“No estado de chefe, ou no estado totalitário, a Constituição é a vontade do Fuchrer. Todo o ato do Fuchrer relativo à estrutura do Estado é um Ato Constitucional”.

Este é, precisamente, o postulado no qual se funda o Ato Adicional. O Poder Constituinte é a vontade do chefe do Governo. Enquanto não for convocado o Parlamento, o chefe do Governo exerce em toda a sua plenitude o Poder Constituinte. E como a todo o momento, por ato exclusivo da sua vontade, ele pode expedir atos de caráter constitucional, resulta inevitavelmente que a Constituição é a sua vontade. A Constituição de hoje pode não ser a de amanhã. Diante disto, que garantias pode oferecer o Ato Adicional? Ainda que ele fosse radical, o que não acontece, nas poucas concessões que faz às aspirações democráticas do País, amanhã, pelo mesmo poder que o outorgou, poderia ele ser modificado ou revogado, pois, em virtude do aludido postulado, o Poder Constituinte do chefe do Governo é inesgotável e pode exercer-se a jato contínuo e sem nenhuma limitação. Não há dúvida, portanto, que o Ato Adicional é inoperante e ineficaz. Tem o mesmo valor que a Constituição à qual pretendeu aderir, isto é: o de um Ato sem qualquer vigência jurídica. Aliás, só se pode concluir em relação ao futuro, recorrendo ao passado e ao presente. A Constituição de 1937 nunca vigorou. Outorgada, foi imediatamente posta de lado, somente sendo invocada na parte relativa aos poderes conferidos ao chefe do Governo. Se assim foi em relação à Constituição, é de se presumir que assim será em relação ao Ato que se intitula Adicional. O acessório terá a sorte do principal.

Admitamos, porém, que a Constituição de 1937 estivesse em vigor e que o Ato Adicional pudesse ser expedido em virtude de poderes conferidos pela Constituição ao chefe do Governo. Ainda assim, não sei como se pudesse admitir a possibilidade de se realizarem as eleições de maneira séria, eficaz ou positiva. A Constituição está, com efeito, suspensa, em grande parte dos seus artigos. Particularmente nos relativos às garantias constitucionais. Admitamos, porém, que o Governo restabeleça no seu vigor os artigos por ele suspensos. Permanecerá, em todo caso, a faculdade de, a qualquer momento, suspender novamente a Constituição em parte, ou integralmente, a juízo exclusivo do chefe do Governo e para os efeitos que ele quiser, como,

por exemplo, seria o caso para novamente prorrogar o seu mandato, ou para conferir-se um novo mandato, pois à faculdade de suspender a Constituição ele já atribuiu precisamente esse efeito.

### **Governo de fato**

Estamos, porém, numa situação de governo de fato, que só poderá legitimar-se mediante o exercício pleno e livre do Poder Constituinte, que pertence à Nação. Somente a Nação, no exercício de seu Poder Constituinte, pode dar início ao processo de constitucionalização do País. E isto mesmo estava expresso na Constituição de 1937, quando reservava ao povo, mediante o plebiscito, pronunciamento definitivo sobre a Constituição.

De como o chefe do Governo se julga investido de poderes ilimitados, seja em consequência de acreditar que nele reside o Poder Constituinte, seja em consequência da faculdade de suspender a Constituição, é o que se revela em dois artigos do Ato Adicional. Refiro-me aos artigos que prorrogam o mandato do atual chefe do Governo e dos governadores que tenham tido o seu mandato confirmado pelo Presidente da República.

Essa prorrogação não é mais do que a outorga pura e simples de um novo mandato de caráter eletivo, com a agravante de que, não fixando termo a esse mandato, poderá ele exercer-se indefinidamente, sem nenhuma limitação no tempo. Ora, esse poder não o tem o chefe do Governo, por força de qualquer artigo da Constituição de 1937. É o uso de um poder inteiramente arbitrário ou discricionário a prorrogação em questão; portanto, não tem nenhum caráter constitucional. O exercício do poder, por qualquer dessas personagens, seja o chefe do Governo, seja o governador de Estado, será o exercício de um poder de fato e não de um poder jurídico.

### **Conclusões**

Realmente, estamos em presença de um impasse, não, porém, de um impasse para a Nação, mas de um impasse para o Governo. Somente a Nação poderá resolver o impasse e o resolverá no exercício do seu poder constituinte. Não acredito, porém, que o possa fazer sob o Governo atual. O Governo perdeu por vários motivos a autoridade necessária para presidir a um ato de

tamanha importância. Ele destruiu de maneira sistemática a confiança pública indispensável para que se possa processar sob a sua autoridade o pronunciamento da Nação. Em primeiro lugar, por haver revelado, durante tantos anos, o seu deliberado propósito de subtrair os seus atos e, particularmente, a Constituição por ele outorgada ao julgamento nacional. Em segundo lugar, criando, pelas múltiplas restrições aos direitos dos cidadãos e à liberdade do País, uma atmosfera inadequada a qualquer manifestação séria e honesta dos comícios eleitorais e sobrelevando a tudo o ato do chefe do Governo, prorrogando, de maneira sub-reptícia, envergonhada e mesmo clandestina, o seu mandato, criou para ele uma situação incompatível com a magistratura que exerce. Diante dos erros irreparáveis cometidos pelo Governo, que teve a fraqueza de, em questões morais e políticas da importância mais capital, ceder à pressão dos seus áulicos, escribas e leguleios, só vejo uma solução, atendendo o Sr. Getúlio Vargas aos conselhos da sua consciência e às inspirações do seu patriotismo: restituir à Nação o governo de si mesma, e, para isto, passar o poder a uma autoridade capaz, eminente e responsável, para que esta, imediatamente, convoque o País à primeira e inadiável deliberação, que é eleger uma Assembléia com a autoridade necessária para tomar decisões fundamentais de caráter constitucional. Assim, talvez, se possa salvar o que ainda resta do Brasil, depois de um tão longo período do niilismo político e administrativo. Talvez que, se o Sr. Getúlio Vargas consultasse os fiadores do golpe de Estado de 1937, isto é, as classes armadas, outro não seria o seu conselho, ou outra não poderia ser a sua decisão.

O Sr. Getúlio Vargas já pensou demais em si mesmo. É tempo que pense um pouco no Brasil e no seu povo, cuja magnanimidade, cordura e tolerância lhe têm dispensado favores e prerrogativas da maneira mais copiosa do que a qualquer dos seus filhos de merecimento igual ou superior. Atente o Sr. Getúlio Vargas nos sofrimentos e humilhações do povo brasileiro. Não queira agravá-los ainda mais. Restitua-lhe a posse do futuro, uma vez que não pode recuperar o passado irremediavelmente perdido.

## **II – PARECER DA FACULDADE NACIONAL DE DIREITO DORIO DE JANEIRO, PUBLICADO NO *CORREIO DA MANHÃ*, EM 3 DE MARÇO DE 1945**

1. No difícil instante de transição política que está sendo vivido pelo povo brasileiro, e em que os esforços se unem para fazer emergir da ditadura uma nova ordem democrática nacional, os professores de Direito da Universidade do Brasil julgam-se no dever de romper o silêncio

que envolve o labor universitário, para trazer a público a contribuição sincera da sua meditação sobre os problemas que assoberbam a consciência jurídica do País.

A este momento de transição e de crise fomos conduzidos pelo antagonismo em que se colocaram, e cada vez mais se extremaram, o tipo de governo imposto ao país em 1937 e os sentimentos e idéias de que se formara aquela consciência jurídica. Um ideal de Estado estranho a nossa compreensão do poder público, uma mística da autoridade pessoal incompatível com o nosso senso humanístico, uma passividade popular inconciliável com a nossa formação libertária divorciavam e contrapunham a Nação brasileira e o Estado que sobre ela implantou o golpe revolucionário de 1937. Desse divórcio entre a Nação brasileira e o Estado nasceu a incoerência aparente de nossa participação no conflito mundial, pois, embora o tipo ideológico de Estado nos impelisse para a facção totalitária, a nação reagiu vitoriosamente sob a armadura política, e impôs a aliança com as democracias unidas. Desse divórcio também se gerou e fomentou a presente crise do Estado para cuja superação o Governo não dispõe, como dentro em pouco veremos, de meios jurídicos idôneos.

### **Poder Constituinte**

2. Toda análise do Estado implantado em 1937 e da atual ordem jurídica interna tem como ponto de partida a identificação do Poder Constituinte, por obra do qual a Carta de 10 de novembro teria alcançado vigor.

Não é o nome de constituição que confere a uma lei esse caráter, bem definido e determinado na ciência jurídica. Pelo fato de ser lançada como lei constitucional pelo detentor de fato do poder, não cobra uma norma política aquela qualidade, da qual defluem tão essenciais conseqüências. Para que uma Constituição o seja, requisito primordial é que a sua adoção emane de um Poder Constituinte, o qual não pode ser outro que o detentor originário da soberania.

Dentro da concepção absolutista do Estado, esta soberania residiu no príncipe; dentro da concepção democrática, passou, porém, a residir no povo, acima do qual não se reconhece outro poder. “Pelo termo soberano”, escreve Jameson, “entende-se a pessoa ou corpo de pessoas, a quem, politicamente, nada existe superior, num Estado determinado”.

É pelo fato de emanar do soberano, no exercício do Poder Constituinte, e não em virtude de qualquer característica formal ou material, que a Constituição cobra a natureza de lei fundamental, vincula o Poder Legislativo ordinário e obsta à aplicação de toda lei que a contradiga.

3. A história constitucional não nos revela a existência de Constituições outorgadas, senão em Estados onde se reconhecia a soberania de um monarca. É o caso da Constituição de Luís XVIII, de 1814, outorgada como graça, pelo príncipe, na plenitude do Poder Constituinte, de que, como soberano, se revestia.

4. Cedo, porém, a própria índole do movimento constitucionalista em todo o mundo reagiu contra as cartas concedidas unilateralmente pelos príncipes, e preferiu conceituá-las como um pacto entre os soberanos e seus povos. Já as idéias democráticas ligavam o ideal constitucional à soberania do povo; durante a Revolução Francesa,

Sieyès desenvolvera a tese do povo titular do Poder Constituinte. O clássico Klüber, e com ele a ciência jurídica em diversos países monárquicos do século XIX, repele a doutrina da outorga e reclama para o ato constitucional um caráter bilateral.

“O ato constituinte”, escreve ele, “é, por sua natureza, uma obra sinalagmática; é um ato entre partes, das quais uma e outra dão e recebem por sua vez”.

Com este caráter de pacto entre o príncipe e o povo, prevalecendo às vezes o poder de um sobre o do outro, fizeram-se já no século XIX as constituições de dezenas de reinos, principados, ducados e cidades livres européias.

5. Nas grandes e pequenas democracias, onde a soberania reside no povo, fonte única do poder político, foi sempre este, por obra de seus representantes ou mediante sufrágio direto, que criou ou legitimou suas cartas básicas.

Teríamos de chegar ao nacional-socialismo alemão, de cuja doutrina constitucional dentro em pouco trataremos, para encontrar de novo a constituição legitimada com a simples enunciação da vontade do Fuehrer.

6. Poderia a Carta constitucional de 10 de novembro legitimar-se com o simples fato de outorga pelo chefe do golpe de Estado triunfante? Claro que não. A detenção do poder de fato não lhe transferiria parcela mínima que fosse da soberania popular e, não sendo soberano, não podia ele exercer o Poder Constituinte, que é o apanágio indeclinável da soberania. Isso mesmo reconheceu a Carta de 10 de novembro, ao dispor, no seu art. 1º, que o poder político emana do povo e ao ordenar, no art. 187, que a Constituição seria submetida ao plebiscito nacional, na forma regulada em decreto do Presidente da República.

7. Esta aprovação plebiscitária deveria ter lugar, como se depreende do art. 175, 2ª parte, dentro de um prazo breve, em caso algum superior aos seis anos fixados para a duração do primeiro mandato presidencial, e graças a ele, por força dele, se legitimaria a Constituição. “O povo manifesta seu Poder Constituinte mediante qualquer expressão recognoscível de sua imediata vontade de conjunto”, escreve, na sua “Teoria da Constituição” (1927), o constitucionalista C. Schmitt e admite, entre esses modos de expressão, o “plebiscito geral sobre uma proposta surgida de um modo determinado”, de que são exemplos os plebiscitos napoleônicos.

Poderia, pois, a Constituição de 1937 ter sido adotada como lei fundamental do nosso País se, em tempo hábil, o povo brasileiro, no exercício do Poder Constituinte, atributo de sua soberania, houvesse declarado, por meio de um plebiscito, que a ela queria conformar o seu Estado e as condições básicas de sua ordem jurídica. A falta desse plebiscito, entretanto, tolhe à Carta outorgada toda a legitimidade e, podemos dizer, toda vigência, transformando-a numa simples norma de fato, a que não resta outra existência senão a da força que a mantém.

8. Nem se diga que a falta da aceitação plebiscitária pode ser suprida por essa outra aceitação popular, que é a ratificação do uso, em alguns países fonte precípua do direito constitucional.

Da Carta de 10 de novembro pode dizer-se que jamais regeu a vida do povo brasileiro, fosse embora pelo espaço de um dia. Nas suas disposições finais, trazia ela o arsenal dos expedientes transitórios que deixariam em eclipse, desde o instante da outorga, todas as instituições constitucionais. E não terá sido outra a razão que deteve o poder público ante o pronunciamento



plebiscitário do povo brasileiro, senão aquele divórcio a que acima aludimos, entre o regime autoritário e as aspirações democráticas da Nação.

Faltou, pois, à Constituição de 1937, esse requisito vital, cuja ausência lhe retira o próprio ser; faltou-lhe o pronunciamento do único Poder Constituinte, que transmudaria em substância constitucional, juridicamente operante, o plano de organização do Estado apresentado pelos autores do golpe de 10 de novembro e por eles imposto, desde logo, como norma de fato provisória, até que se pronunciasse a Nação.

### **As leis constitucionais**

9. Essa ilegitimidade, a que ficou condenada a Carta de 1937, ainda mais se acen- tuou com os sucessivos atos de força praticados sob a rubrica de reformas ou leis constitucionais. Se a Carta outorgada ainda não recebera a sanção plebiscitária que lhe inauguraria a vigência constitucional, se não estavam criados os órgãos, de cuja colaboração e contraste dependia, segundo a própria Carta, o mecanismo das suas emendas e refor- mas, é evidente que cada reforma decretada pelo chefe do Governo corresponderia a uma nova outorga, a um golpe de Estado complementar.

Não tendo entrado em vigor antes do plebiscito, a Constituição não podia, no sentido jurídico do termo, ser reformada, pois que a reforma de um estatuto tira sua validade dos próprios termos deste, da interação que ele traça, das condições que obriga a preencher. Se o estatuto não entrou em vigor como lei constitucional, por lhe faltar a aceitação do Poder Constituinte soberano, toda reforma é mera norma de fato, ato complementar da outorga, que o povo aceitará ou repelirá.

10. Estivesse, porém, a Constituição aprovada pelo povo, e ainda seria duvidoso que o presidente da República pudesse, na falta de um Parlamento instalado, expedir, sob a forma de decretos-leis, reformas constitucionais. É esse um ponto que, examinado em toda extensão da sua significação dogmática, nos coloca frente a frente com as mais aterradoras conseqüências da doutrina constitucional do regime.

### **Arts. 174 e 180 da Constituição**

11. Em primeiro lugar, notemos que a expedição das novas leis constitucionais, de 16-5-38, 15-6-38, 18-9-40, 20-9-40, 10-3-42, 13-5-42, 30-9-42, 12-10-42 e 28-2-45, baseou-se sempre na prerrogativa transitória concedida ao presidente da República pelo art. 180 da Carta outorgada, de “expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União, enquanto não se reunir o Parlamento Nacional”. As matérias “da competência legislativa da União” são as que vêm discriminadas no art. 16, e entre elas, com toda a propriedade, não se incluiu o direito constitucional, que, sendo embora alterado por iniciativa de órgãos do Governo Federal, está na competência originária do povo, tomado em seu conjunto, e não na competência de uma pessoa jurídica do direito público interno.

Considere-se, agora, que o art. 174, com os seus parágrafos, adota, para a reforma constitucional, o sistema da consulta plebiscitária no caso de não haver conformidade entre o presidente da República e o Parlamento, e bem se compreende a subversão da solução constitucional representada pelas reformas em que o presidente da República reúne, na sua declaração de vontade, o pronunciamento dos dois órgãos de governo. Desaparece o contraste do qual emerge o exercício do voto sancionatório popular, e a Constituição fica à mercê do presidente, moldável nas suas mãos como cera, e sendo por ele perpetuamente criada e recriada, sem outra medida que a sua prudência e a sua vontade.

12. São essas as conseqüências terrificantes da interpretação dada aos arts. 180 e 174 da Carta de Novembro, graças à qual o chefe do Governo se tornou a Constituição viva. A rigidez, a estabilidade, que são requisitos conceituais da Constituição, tal como a entende a ciência jurídica, cedeu lugar à flexibilidade absoluta, à completa versatilidade legislativa. E é aí que em vão procuraremos, para a nova regra, outro fundamento doutrinário, a não ser o que está nestas palavras de Karlreutter: “no Estado autoritário do Fuehrer, a Constituição resulta da vontade política da chefia, que a desenvolve segundo os princípios da renovação do Estado”.

Essa não pode ser a doutrina constitucional brasileira, nem é mesmo a que legitimamente se deduz da Carta de 37, a qual não pode ser reformada por leis constitucionais senão depois de instalado o Parlamento nacional, cuja colaboração é imprescindível ao mecanismo ali determinado. As leis constitucionais expedidas mediante decretos-leis, antes sequer da aprovação plebiscitária, não são leis constitucionais, mas simples normas de fato, já hoje

fadadas a permanecer sem qualquer efeito jurídico, porquanto se deixou de realizar a adoção da Carta e de suas alterações pelo Poder Constituinte popular.

13. Está feita, ainda que brevemente, com a exposição supra, a análise dos pretendidos fundamentos constitucionais da ordem política vigente em nosso País. Um governo de fato, que dita normas políticas munidas de sanção, pode ser obedecido, mas a ordem dentro da qual ele se move, não tendo sido fiada pelo Poder Constituinte, que é o povo soberano, não é uma ordem jurídica, e não pode, por conseguinte, vincular os legisladores ordinários, cuja escolha o povo se prepara para realizar.

Essa é a crise atual do Estado brasileiro, que, desejando passar a uma forma democrática de organização política, e à construção de uma ordem legal válida, não pode fazer nascer o legítimo do ilegítimo, não pode ingressar num novo período da sua vida jurídica, para ele levando os compromissos fictícios de uma simulação constitucional.

### **Lei Constitucional nº. 9**

14. Examinemos, porém, se a Lei Constitucional no 9, de 28-2-45, entendida embora como norma de fato, criadora de pressupostos para a expedição da lei eleitoral e para a instalação e funcionamento dos órgãos de governos futuros, atendeu ao objetivo democratizador que, segundo os seus próprios considerandos, inspirou a sua elaboração.

A transição do País da forma autoritária para a forma democrática de governo poderia obedecer a modalidades as mais diversas e ensejar fórmulas de organização política numerosas, ao sabor de homens de Estado e de doutrinadores. Também quanto à extensão e profundidade das reformas, desde as que se limitassem ao puro campo político até as que alcançassem a ordem econômica e social, seria possível reunir uma rica variedade de sugestões, nas quais se haveria de fazer sentir a multiplicidade de opções ideológicas do nosso tempo. Certas condições básicas, entretanto, dificilmente seriam objeto de debate e de dúvida, de tal modo estão elas ligadas à implantação de uma ordem jurídica digna desse nome e à restauração de instituições livres.

15. O primeiro desses requisitos, ou pressupostos da democratização, seria o restabelecimento desses dois princípios essenciais à caracterização do estado de direito: a independência dos poderes e a demarcação de sua amplitude. Não existe democracia nem estado de direito, onde algum órgão do poder público desfruta de uma competência ilimitada, ou onde aqueles que desempenham as funções correspondentes a um dos poderes constitucionais se encontram na dependência pessoal dos que exercem outro desses poderes.

16. Ora, dentro dos preceitos que emanam da Carta outorgada e do seu Ato Adicional, faltam, de maneira absoluta, um e outro princípio. Mantida a vigência da Lei Constitucional no 2 até a realização das eleições, está toda a magistratura brasileira privada da garantia de indissolubilidade, e, a rigor, cada juiz, desde o ministro do Supremo Tribunal Federal até o magistrado de primeira instância, aposentável, ad nutum do presidente da República. Mantido igualmente o preceito do art. 42 e conservado com a emenda 1/3 para 1/5 o sistema de iniciativa das leis, ilusória é também a independência dos membros do órgão parlamentar futuro, aos quais falta a imunidade durante o tempo que lhes durar o mandato político e não cabe o direito de propor medidas legislativas senão por grupos, isso mesmo desde que o Poder Executivo não tenha em mente apresentar projeto seu sobre o assunto. A falta de iniciativa na apresentação de projetos de lei não desfigura o Poder Legislativo apenas onde o mecanismo do Governo atribui essa faculdade a um Ministério operando no seio do Parlamento; em regime de isolamento entre os dois poderes, faz das câmaras meras assembleias passivas, a exemplo do que vieram a ser os parlamentos totalitários.

Ao mesmo tempo que recusa imunidades aos parlamentares, a não ser no período de quatro meses em que as Casas do parlamento se acham em atividade, e estabilidade no cargo aos juizes, pelo menos até as eleições próximas, os preceitos vigentes conferem ao presidente da República faculdades ilimitadas.

17. Não basta a plenitude da função de governo representada pela confusão, na mesma pessoa, dos atributos de dois poderes constitucionais. Tornando a autolimitação da sua vontade, que a outorga de uma Constituição poderia representar, um obstáculo ilusório, forçou-se, como vimos, o sentido do art. 180 e conferiu-se ao presidente da República aquilo que jamais se conferiu a uma assembleia e talvez a um soberano: o Poder Constituinte permanente; e a essa faculdade somaram-se duas outras: a de decretar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade

das leis ordinárias e, pela declaração do estado de guerra, a de suspender a vigência da parte que lhe apraza do texto constitucional.

18. Todos sabem o que tem representado para a integridade da ordem jurídica, entre nós, o cancelamento da faculdade, outrora reconhecida ao Poder Judiciário, de proclamar a inconstitucionalidade das leis. Era essa uma tradição e uma característica do nosso Direito Constitucional, de fundo americano, e um aparelho moderador do poder político que realçava a firmeza e a dignidade da Constituição. A própria natureza técnica do juízo emitido sobre a constitucionalidade de uma lei conduz à adoção do sistema de controle judiciário, poupando aos tribunais a contradição de aplicar o que lhes parece inaplicável. Na vigência do sistema atual, temos visto os tribunais, convencidos da inconstitucionalidade de uma lei, deixarem de aplicá-la, sem, contudo, suscitarem a questão que iria terminar na alçada do poder supremo, o que representa uma reação compreensível mas perigosa, geradora de incoerência nos julgados.

### **Conclusões**

19. Têm, assim, os professores da Faculdade Nacional de Direito cumprido o dever moral que lhes inspira a eminência do seu magistério, dando à Nação o seu sincero testemunho sobre as condições atuais da ordem jurídica interna, especialmente no que respeita à vigência de uma norma constitucional.

Não se tendo realizado em tempo hábil o plebiscito geral, que daria vida e vigor à Carta de 10 de novembro, tornou-se esta, não uma Constituição, mas uma norma de fato, imposta pelos detentores do poder, aos quais falece o Poder Constituinte, atributo do povo soberano, nos próprios termos da Carta em questão.

Não se tendo convertido em Constituição, a Carta de Novembro não podia ser objeto de emendas e reformas constitucionais. Em face da ciência jurídica, as leis constitucionais são outras tantas outorgas, que não dispensariam, para assumir a dignidade constitucional, outras tantas aprovações plebiscitárias. Está neste caso o chamado Ato Adicional (Lei Constitucional no 9), a que não poderíamos dar maior alcance que o de uma norma de fato, aceita como instrumento político para operar a transição do regime ditatorial para o democrático.

Essa função, porém, ele não preenche satisfatoriamente, pois não libera do Poder Executivo os membros da magistratura e do Parlamento, e não retira a total insegurança em que envolve os cidadãos e as instituições, a abusiva extensão dada ao estado de guerra.

É óbvio que, nessas condições, a instauração de uma democracia verdadeira, escoimada de fascismo prático ou teórico, depende de medidas radicais que todos têm o dever de apontar ao patriotismo do Governo, e que visam permitir a convocação de uma Assembléia, com o pleno exercício do Poder Constituinte, a qual nada impede que o Governo ofereça um projeto básico, e que assumirá o Poder Legislativo ordinário, como exige a conjuntura histórica que atravessamos.

20. As mesmas razões que levam a considerar mera ordem de fato o atual dispositivo de governo conduzem a reconhecer que não há inelegibilidade para os detentores de qualquer função pública. É claro, entretanto, que se faz mister o afastamento do chefe do Estado e dos chefes dos governos locais e a sua substituição pelo presidente do Supremo Tribunal Federal e pelos chefes das magistraturas locais enquanto se processa a preparação eleitoral, até que sejam empossados os novos mandatários do povo, pois de outro modo as leis constitucionais, plasmando cada dia a fisionomia do Estado, não assegurariam as condições de estabilidade indispensáveis à transição para a democracia.

Esse afastamento dos chefes executivos não diminui, antes enaltece, a figura moral e política de cada um deles, e representará para o País um sólido retorno à segurança, uma garantia de paz e de ordem – essa paz e essa ordem interna de que tanto precisa o nosso Estado no cenário internacional em que se prepara para assumir o seu grande destino.

21. Lamentam os professores signatários que à sua voz não se possam juntar, neste instante, as dos seus colegas despedidos das cátedras por motivo de opinião. No corpo moral que é a congregação de professores, elas jamais deixaram de ter o seu assento, e aos cargos públicos, que perderam, os próprios tribunais já decidiram que hão de ser reconduzidos.

22. O dever que hoje pesa mais que todos na consciência do povo brasileiro, o de preservar o País da desordem em que o afogará, cedo ou tarde, a mistificação constitucional, determinou este pronunciamento coletivo, com que os professores da Faculdade Nacional de Direito

esperam ter contribuído para que a República se restabeleça na dignidade e no gozo dos regimes livres.

Rio de Janeiro, 2 de março de 1945. – Oscar Francisco da Cunha, Arnaldo Medeiros da Fonseca, Artur Cumplido de Santana, Alcino de Paula Salazar, Benjamim Morais Filho, Demóstenes Madureira de Pinho, Francisco Clementino de San Tiago Dantas, Francisco Oscar Penteado Stevenson, Joaquim Pimenta, José Carlos de Matos Peixoto, José Bonifácio Olinda de Andrada, José Ferreira de Sousa, José Cândido Sampaio de Lacerda, Haroldo Teixeira Valadão, Hélio de Sousa Gomes e Lineu de Albuquerque Melo.