

# O ESTADO DE EXCEÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1937

## L'ÉTAT D'EXCEPTION DANS LA CONSTITUTION DE 1937

Francisco de Albuquerque Nogueira Júnior

Felipe Pante Leme de Campos

### RESUMO

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 representou a institucionalização da excepcionalidade no cotidiano da ordem constitucional brasileira, legitimando o exercício de um governo militar de feições autoritárias e centralizador de funções e competências, comprimindo os demais poderes públicos e instaurando a supremacia da União em relação aos demais entes da Federação. Nesse sentido, há de se observar que o Presidente da República encarregava-se, quase em sua totalidade, do exercício da função legislativa, competindo-lhe legislar exclusivamente sobre decretação de impostos e finanças públicas, expedir regulamentos complementares às leis de iniciativa do Congresso Nacional e decretar privativamente a intervenção da União nos demais entes federados. Dessa forma, constata-se que durante o período do Estado Novo (1937-1945) o Estado de Exceção foi o mecanismo utilizado pelo regime político em vigor para a manutenção da ordem social instaurada, evidenciando o uso da excepcionalidade como regra. Dessa forma, o presente trabalho tem por objetivo analisar as nuances históricas em torno da instauração do texto constitucional de 1937, bem como as suas características principais e a sua relação com o fenômeno do Estado de Exceção.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado de exceção; Constituição de 1937; Estado Novo; Estado centralizador; Legitimidade.

### RÉSUMÉ

La Constitution des États-Unis du Brésil en 1937 a représenté l'institutionnalisation de l'exceptionnalité dans la vie quotidienne de l'ordre constitutionnelle brésilienne, légitimer l'exercice du gouvernement militaire de traits autoritaires et centralisateur de fonctions et de pouvoirs, en comprimant d'autres pouvoirs publics et l'établissement de la suprématie de l'Union par rapport à d'autres entités de la Fédération. En ce sens, il convient de noter que le président de la république était en charge, presque entièrement, de l'exercice de la fonction législative, d'avoir à légiférer exclusivement sur l'arbitrage de l'impôt et des finances publiques, édicter des règlements d'initiative complémentaire aux lois du Congrès et d'adopter de façon privé l'intervention de l'Union dans d'autres états. Ainsi, il semble que pendant ce qu'on appelle « Estado Novo » (1937-1945) l'État d'Exception a été le mécanisme utilisé par le régime politique de l'époque pour la maintenance de l'ordre social établie, en attestant l'utilisation de l'exceptionnalité en tant que règle. Ainsi, cette étude vise à examiner les nuances historiques entourant la mise en place de la Constitution de 1937, ainsi que leurs principales caractéristiques et leurs relations avec le phénomène de l'État d'Exception.

**MOTS-CLÉS:** État d'exception; Constitution de 1937; « Estado Novo »; Centralisateur; Légitimité.

## INTRODUÇÃO

O estudo sobre o Estado de Exceção requer, *a priori*, a definição de dois importantes conceitos, os quais são: o que é a Constituição de um Estado e o que é o reflexo crítico de compreensão.

De forma a compreender o primeiro conceito, faz-se necessária reflexão acerca da doutrina do professor José Afonso da Silva em sua obra “Curso de Direito Constitucional positivo”. Entende-se que a Constituição de um Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a Constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado.<sup>1</sup>

Diante da delimitação conceitual de Constituição, há de se perceber o parâmetro assecuratório posto na normatividade constitucional como instituto eficiente e garantidor da normalidade funcional do Estado. A extensão do conceito não explicita a anormalidade que possa vir a ser causada por agente desagregador. A justificativa para a sua ausência se faz em razão da própria práxis do agente constituinte ao tratar dos dispositivos constitucionais que versam sobre as garantias essenciais de pleno funcionamento do Estado e de sua soberania – os mesmos que refletem os limites de atuação do Estado diante de gravames que possam vir a gerar risco à ordem constitucional. Estende-se, portanto, o conceito de Constituição para além dos elementos constitutivos do Estado, embutindo em sua compreensão aqueles mantenedores de sua integridade.<sup>2</sup>

O reflexo crítico de compreensão, o segundo conceito imperativo, subsiste em razão da necessidade de refletir a Constituição de um Estado de acordo com o momento histórico de sua elaboração. Seu entendimento se faz indispensável sob a necessidade de pleno esclarecimento dos motivos determinantes que levaram à feitura do próprio texto constitucional, revelando, dessa forma, suas tendências democráticas ou autocráticas. O

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 13.ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 42.

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2.ed. Saraiva. São Paulo, 2008, p. 14: “Assim fazendo, [José Afonso da Silva] não apenas se manteve nos limites de uma teoria da Constituição constitucionalmente adequada, como prestou significativa colaboração para colocar em evidência que a nossa experiência constitucional está em sintonia com a experimentação das demais sociedades políticas do nosso tempo, profundamente marcadas pela preocupação em consolidar a idéia de que toda Constituição, para responder às exigências da sua época, há de ser compreendida não apenas como a Lei Fundamental do Estado, mas também como o principal instrumento de construção da sociedade do porvir”.

reflexo crítico de compreensão não deve ser percebido como ato justificatório de elaboração de uma Constituição que traga em seu bojo uma estrutura eminentemente autocrática, porém como instrumento analisador dos motivos determinantes que induziram ao exercício de um instante histórico repleto de medidas governamentais ditatoriais e, aparentemente, avessas ao pleno regime da democracia. É fundamental a presença dessa “lente crítica de observação” na compreensão dos Estados de Exceção do constitucionalismo brasileiro, principalmente aquele que se fez presente durante o exercício da Constituição de 1937.

Há de se observar, por fim, a discussão em torno daquilo que poderia ser considerado um Estado de Exceção. Não existe na contemporaneidade uma conceituação precisa e definitiva que delimite o Estado de Exceção, relevando sua natureza e suas características particulares. O que há, porém, é a expressão teórica daquilo que poderia ser abrangido em momento de excepcionalidade, permeando o campo do jurídico e do político, resultando na construção de uma possível regra de institucionalização da própria exceção, visto que o seu desconhecimento para a própria ordem constitucional e sua conseqüente ausência de positivação na Constituição atentariam contra a democracia do Estado ou romperiam uma excepcionalidade anteriormente imposta.

## **1 PRECEDENTES DE UMA REVOLUÇÃO NA DÉCADA DE 30**

No início de 1929 se deu o rompimento do acordo entre mineiros e paulistas pela alternância sucessória da Presidência da República – o costume chamado de “política do café com leite”. A insistência do Presidente Washington Luís na candidatura de outro paulista à chefia do Poder Executivo provocou o fim da República Velha e o surgimento de novas frentes políticas opositoras à candidatura do representante do estado de São Paulo.

A atitude de Washington Luís levou ao estabelecimento de acordo entre mineiros e gaúchos, culminando na propositura das candidaturas de Getúlio Vargas à presidência e de João Pessoa à vice-presidência. Criou-se, assim, a Aliança Nacional, coalizão que refletia as aspirações das classes dominantes regionais não identificadas e associadas ao núcleo cafeeiro, tendo por objetivo sensibilizar a própria classe média na participação do movimento eleitoral. Entre os seus objetivos, destacam-se: a necessidade de incentivo à produção nacional em geral, não se limitando a do café; combate aos esquemas de valorização do produto em nome das práticas financeiras estatais; declaração de direitos trabalhistas inerentes; defesa das liberdades individuais, da anistia e da reforma política.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 319.

A crise de 1929 e o conseqüente desmoronamento dos preços do café no cenário internacional provocou a ruptura de setores paulistas com a Aliança Nacional, enfraquecendo, desse modo, a candidatura de Getúlio Vargas à presidência. Mesmo sob alegação de fraude e uso da “máquina eleitoral” nas eleições de 1º de março de 1930, restou vitorioso o candidato do Partido Republicano Paulista, Júlio Prestes. Acontece que embora alguns setores da oposição tivessem reconhecido a vitória de Prestes, outros, no entanto, queriam uma resposta da coalizão nas armas.<sup>4</sup> Tratava-se da clara união entre a intelectualidade de jovens políticos mineiros e gaúchos, da ação manifesta de Luís Carlos Prestes<sup>5</sup> e do movimento tenentista<sup>6</sup>, compondo, assim, tríade aparentemente motora de futura conspiração revolucionária.

O assassinato de João Pessoa, em meados de 1930, serviu de estopim para o grupo revolucionário ligado à Vargas promover ações militares em todo o território nacional, alcançando o Nordeste, o Sul e, finalmente, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Na data de 3 de novembro de 1930, Getúlio Vargas tomou posse da presidência da República, marcando o fim do período da República Velha. Embora a atitude revolucionária tenha ocorrido contra um mesmo adversário, os interesses a serem explorados eram diversos, demonstrando-se obtusa a compreensão de um mesmo objetivo político e econômico a ser perseguido pelo novo governo.

Embora não tenha deixado de atender a certos interesses oligárquicos antigos, o novo Estado foi marcado pela centralização das decisões políticas e econômicas financeiras<sup>7</sup>, em

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 321.

<sup>5</sup> Até então, Luís Carlos Prestes não era membro do Partido Comunista do Brasil (PCB), porém representante-fundador da Liga da Ação Revolucionária. Seu ingresso ao partido comunista somente ocorreu em 1934.

<sup>6</sup> SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964**. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 28-29: “*Em segundo lugar, havia os nacionalistas semi-autoritários, cujas preocupações principais eram a ‘regeneração nacional’ e a modernização. Seus adeptos estavam querendo experimentar formas políticas não-democráticas, de molde a obter as modificações sociais e econômicas sobre as quais falavam de modo vago porém apaixonado. Os principais propositores dessa posição em 1930, eram os tenentes, que haviam ensaiado uma série de revoltas abortadas em 1922 e 1924 no Rio de Janeiro, em São Paulo e no Rio Grande do Sul. Sua insatisfação com a República Velha era mais profunda do que a causada pelo fracasso desta em preencher os ideais constitucionalistas liberais delineados na Constituição de 1891. Eles esperavam uma mudança fundamental, ainda que imprecisamente articulada, na administração pública, na assistência social e no nível da consciência nacional. Além disso, temiam recorrer a eleições cedo demais depois da revolução, porque sabiam que as tradicionais máquinas políticas estaduais, sem dúvida, manipulariam quaisquer eleições em benefício próprio. Em suam, a doutrina tenentista era elitista e antipolítica. Esses ambiciosos oficiais jovens desejavam forçar o surgimento do Brasil como nação moderna, e acreditavam que isso poderia ser conseguido a curto prazo, só com um quadro de tecnocratas apolíticos, totalmente não-comprometidos e dotados de um senso inflexível de missão nacional. Depois da revolução, o ponto-de-vista tenentista ficou melhor representado pelo Clube 3 de Outubro (o nome recordava o dia em que começou a bem-sucedida revolta de Vargas), uma organização fundada em 1931, que incluía tanto militares quanto civis da mesma opinião. Se bem que os tenentes, como grupo, começassem a perder influência depois de 1932, e virtualmente desaparecessem depois de 1934, foi a posição identificada com a sua ala mais militante que Vargas abraçou depois de 1937”.*

<sup>7</sup> SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964**. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 55: “*Em 1945, o Brasil herdou um executivo federal que era incomensuravelmente mais forte que*

detrimento dos interesses dos estados-membros, promovendo maior autonomia para a União, pela atuação econômica com fins de promover a industrialização, pela atuação social de maior caráter protetivo dos trabalhadores urbanos e pela centralização das atribuições dadas às Forças Armadas como suporte da elaboração de uma indústria de base e como fator de garantia da ordem interna.<sup>8</sup>

A permanência do então Governo Provisório de Getúlio Vargas percorreu graves dificuldades, desde as consequências provocadas pela crise mundial de 1929 – consequências essas financeiras e sociais, pois provocaram a falência de diversos produtores de café, promovendo uma baixa receita das exportações e uma taxa de desemprego sem precedentes – até as divergências políticas ocasionadas pela tentativa das antigas oligarquias regionais que obtiveram vitória no pleito de 1930 ao Estado em seus antigos moldes.<sup>9</sup> Vargas, em novembro de 1930, dissolveu o Congresso Nacional e acumulou o exercício dos três poderes públicos, nomeando interventores em todos os estados-membros, com a exceção de Minas Gerais. O governo varguista passou a concentrar a política do café, federalizando as políticas voltadas para o produto.

Ao passo em que certos setores da sociedade mostravam-se descontentes com as medidas estruturais empreendidas pelo Governo Provisório, Getúlio Vargas passou a promover políticas públicas em benefício das classes sociais menos abastadas. Destacam-se três aspectos fundamentais. O primeiro é referente à política trabalhista, destacando-se a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a elaboração de uma legislação trabalhista voltada à proteção do trabalhador, concedendo-lhe direitos e garantias, e a possibilidade de reunião em sindicatos, embora fossem órgãos consultivos e de plena colaboração com o poder público. O segundo diz respeito à educação, preocupando-se com a valorização de um sistema educativo que pudesse atingir uma maior parte da sociedade, promovendo a criação de universidades, dedicadas ao ensino e à pesquisa, e implantando o ensino secundário. O terceiro e último aspecto é referente ao processo de industrialização,

---

*o que os revolucionários haviam tomado em 1930. O processo pelo qual o governo federal era constantemente fortalecido, às expensas dos governos estaduais e municipais, começou em novembro de 1930 e foi acelerado depois de 1937. Havia um aspecto político e outro administrativo nesse processo, se bem que os dois estivessem intimamente relacionados”.*

<sup>8</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 327.

<sup>9</sup> SKIDMORE, *op. cit.*, p. 66: “A compra dos excedentes de café pelo governo federal, criando uma grande fonte de déficit de financiamento, evitou que o Brasil experimentasse o grave colapso na procura interna que, de outro modo, a queda da receita cambial teria trazido. A resultante manutenção da procura interna, conjugada com uma desvalorização progressiva da moeda, suficientemente rápida para manter as importações, grosso modo, em equilíbrio com a reduzida capacidade de importação, veio a ser um estímulo poderoso para o crescimento da indústria leve nacional. Os consumidores agora procuravam fontes brasileiras para os produtos que, anteriormente, compravam no exterior. Ao mesmo tempo, os investimentos, desviados para o setor de exportação, eram atraídos pelos lucros mais altos advindos da produção industrial”.

iniciado nas primeiras políticas públicas de descentralização de investimentos federais na produção cafeeira e perseguido durante o Estado Novo, estimulando, assim, a criação de um novo setor social: os industriais.<sup>10</sup>

Em decorrência da continuidade de sentimentos destoantes entre o governo e as oligarquias estaduais, ao que se faz destaque a de São Paulo – responsável por mobilizar inclusive um levante em 1932 contra o próprio governo federal –, decidiu o Governo Provisório constitucionalizar o país, realizando eleições em maio de 1933 para a Assembléia Nacional Constituinte.<sup>11</sup> As elites regionais, aparentemente enfraquecidas, saíram vitoriosas do processo eleitoral.

A nova Constituinte promulgou, em 14 de julho de 1934, texto constitucional dotado de forte caráter nacionalista, voltado à defesa econômica de recursos naturais e às políticas estruturais destinadas à educação, à cultura, à legislação trabalhista, à autonomia sindical e à segurança nacional. Não se limitando aos dispositivos constitucionais, a Assembléia Nacional Constituinte elegeu, pelo voto indireto, Getúlio Vargas ao cargo de Presidente da República, devendo exercê-lo até 3 de maio de 1939, data limite para a realização de eleições diretas para a presidência.

O aparente espírito democrático até então vigente passou a conviver com as primeiras investidas autoritárias. Houve a ascensão de regimes totalitários na Europa durante a década de 30, propiciando o surgimento da Ação Integralista Brasileira e do seu espírito fascista de mobilização das massas e tomada do Estado. Ao passo de um Estado mais centralizador, fortaleceram-se as Forças Armadas, reequipando-as e pondo-as sob um patamar de vantagem em relação às instituições civis.<sup>12</sup>

Não bastasse o surgimento de instituições e ideologias autoritárias, o panorama sócio-político experimentado em 1934 agravou o *status* democrático até então reinante. Explodiram greves nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Belém e Natal e se tornaram constantes conflitos entre integralistas e antifascistas. Em razão da acentuação da crise social, o Congresso Nacional aprovou, em 4 de abril de 1935, um substitutivo a Lei de Segurança Nacional proposta pelo governo. Ao mesmo instante, houve dura repressão às atividades da Aliança Nacional Libertadora – frente popular representativa de vários setores sociais e de forte conteúdo nacionalista –, culminando no seu fechamento em razão sua tentativa frustrada

---

<sup>10</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 355-340.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 351.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 357-358.

de golpe militar, patrocinado pelo Partido Comunista do Brasil, na data de novembro de 1935.<sup>13</sup>

A tentativa de golpe de 1935 provocou o surgimento de medidas repressivas emanadas pelo governo contrárias a movimentos ou a ideologias que pudessem vir a prejudicar a ordem institucional do Estado. O Congresso Nacional passou a aprovar medidas excepcionais solicitadas pelo Poder Executivo, declarando estado de sítio e o estado de guerra até junho de 1937, prendendo parlamentares aparentemente ligados a Aliança Nacional Libertadora e criando órgãos específicos de repressão e punição daqueles contrários ao Estado nacional.<sup>14</sup> A atenuação das medidas repressivas somente se deu em razão da disputa política de 1937 para as eleições diretas em 1938.

Acontece que em 30 de setembro de 1937 é divulgada a existência de um plano de insurreição comunista que produziria sérios danos ao Estado brasileiro – o chamado “Plano Cohen”. Fraudulento ou não, a verdade é que os efeitos de sua divulgação foram imediatos, provocando a aprovação pelo Congresso Nacional do estado de guerra e a suspensão das garantias e direitos constitucional pelo prazo de noventa dias. A oposição se mobilizou de forma a evitar o fechamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, porém Getúlio Vargas antecipou o golpe ao Estado brasileiro no dia 10 de novembro de 1937, anunciando a outorga de uma nova constituição, o fechamento dos partidos políticos, a dissolução do Congresso Nacional e o início de uma nova fase política – a que se chamou de Estado Novo.

## **2 A FUNDAMENTAÇÃO PREAMBULAR**

O prólogo da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 reflete as justificativas adotadas pelo golpe varguista na tomada de poder do Estado, expondo-as em três “atendidos” considerados necessários pelo governo posto à manutenção da ordem institucional e da própria columidade estatal.

O primeiro “atendendo” faz referência à tensão exposta entre a paz política e social e os aparentes fatores de desordem prejudiciais aos interesses do desenvolvimento nacional.<sup>15</sup> É preciso ressaltar, porém, o destaque dado pelo texto constitucional à compreensão de “luta de

---

<sup>13</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 359.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 363.

<sup>15</sup> Faz-se referência ao primeiro “atendendo” da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937: “*ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecido fatores de desordem, resultantes da crescente e gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil*”.

classes” como fator de desordem. Embora as medidas adotadas pelo governo varguista não tenham modificado em substância a prevalência de interesses da classe cafeeira, suas políticas de valorização da industrialização e da sindicalização promoveram a polarização de novos interesses nacionais, que aos serem postos sob uma mesma base de financiamento estatal, provocariam a ocorrência natural de choques de interesses. Caberia ao Estado promover políticas específicas a cada setor, desagradando a alguns, como os cafeicultores, no entanto, apaziguando o ânimo de muitos, como o proletariado – característica essa que rendeu ao próprio Getúlio Vargas sua definição paternalista.<sup>16</sup>

O segundo “atendendo” é um tanto mais específico. Trata-se justamente da preocupação do governo varguista com a ameaça de infiltração comunista ao Estado brasileiro – produto de mobilização política desempenhada pela Aliança Nacional Libertadora, devidamente apoiada pelo Partido Comunista do Brasil, na perseguição de uma nova proposta ideológica de governo.<sup>17</sup>

O terceiro e último “atendendo” consolida o plano de desempenho das políticas a serem implantadas pelo novo Estado brasileiro na proteção dos interesses nacionais e no enfrentamento aos agentes intrínsecos e extrínsecos que possam vir a pô-lo em risco. O Presidente da República deve ser entendido como elemento agregador das aspirações republicanas, unindo as mais diversas forças sociais antagônicas em um único eixo consonante de prosperidade nacional.<sup>18</sup> Trata-se, assim, de evidenciar o caráter extremo de “guardião do desenvolvimento estatal” e a ser desempenhado pelo Presidente da República.<sup>19</sup>

Por fim, há de se fazer menção ao cenário internacional da época. Como reflexo do colapso econômico derivado do liberalismo – em auge extremo na Crise de 1929 –, surgiram

---

<sup>16</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 373: “A política trabalhista do Estado Novo pode ser vista sob dois aspectos: o das iniciativas materiais e o da criação da imagem de Getúlio Vargas como protetor dos trabalhadores. Quanto ao primeiro aspecto, o governo levou adiante e sistematizou práticas que vinham desde o início da década de 1930”.

<sup>17</sup> Faz-se referência ao segundo “atendendo” da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937: “ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente”.

<sup>18</sup> CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 39-40: “Como acentuou o chefe do governo no manifesto de 10 de novembro, quando as exigências do momento histórico e as solicitações do interesse coletivo reclamam imperiosamente a adoção de medidas que afetam os pressupostos e convenções do regime, incumbe ao homem do Estado o dever de tomar uma decisão excepcional, de profundos efeitos na vida do País, acima das deliberações ordinárias da atividade governamental, assumindo as responsabilidades inerentes à alta função que lhe foi delegada pela confiança pública. Identificando com o destino da Pátria, que salvou em horas extremo perigo e engrandeceu no maior dos seus governos, o Sr. Getúlio Vargas, quando se impôs aquela decisão, não faltou ao dever de tomá-la, enfrentando as responsabilidades, mas também revestindo-se da glória de realizar a grande reforma que, pela primeira vez, integra o País no senso das suas realizações e no quadro das suas forças criadoras”.

<sup>19</sup> Faz-se referência ao terceiro “atendendo” da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937: “ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo”.

os Estados totalitários na Europa e sua política anacrônica de ameaça constitucional e representativa, violadora das garantias individuais constitucionalmente definidas em prol do exercício de uma ideologia de unificação estatal.<sup>20</sup> Influenciado pelo modelo antiliberal, o governo varguista procurou desempenhar funções públicas fortalecidas na robustez do Estado e no seu propósito nacional sem empreender ruptura plena com antigas práticas oligopólicas. Exerceu uma política externa baseada no pragmatismo diplomático, ou seja, aproximando-se daqueles que lhe oferecessem as melhores vantagens econômicas e evitando uma “rotulação” ideológica.

### 3 A CENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO PODER EXECUTIVO

A mais notável característica da Constituição de 1937 é a centralização das competências atribuídas ao Presidente da República. O artigo 73 do texto constitucional já o define como “autoridade suprema do Estado”, responsável pela coordenação das atividades dos órgãos representativos de grau superior, dirigindo a política externa e interna, orientando e promovendo as ações políticas de interesse da nação e administrando o próprio país.<sup>21</sup>

É de sua competência a sanção, a promulgação, a publicação de leis e expedição de decretos e regulamentos para a sua execução, conforme disposição do artigo 74 da Constituição de 1937.<sup>22</sup> Ao Presidente da República encarrega-se, quase em sua totalidade, o exercício da função legislativa, diferentemente do que ocorria em Constituições anteriores, tendo em vista que tais atribuições eram de incumbência do Congresso Nacional. Percebe-se uma intervenção mais direta e eficaz por parte do Poder Executivo na elaboração das leis, competindo-lhe, privativamente, o exercício de legislar sob um amplo rol de matérias dispostas nos artigos 16 e 20 – que trata da decretação de impostos. Apenas para efeito

---

<sup>20</sup> HOBBSAWN, Eric J. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 116: *“As forças que derrubavam os regimes liberal-democráticos eram de três tipos, omitindo a forma mais tradicional de golpes militares que instalavam ditadores ou caudilhos latino-americanos, sem qualquer coloração política a priori. Todos eram contra a revolução social, e na verdade uma reação contra a subversão da velha ordem social em 1917-20 estava na raiz de todos eles. Todos eram autoritários e hostis às instituições políticas liberais, embora às vezes mais por motivos pragmáticos do que por princípio. Reacionários anacrônicos podiam proibir alguns partidos, especialmente o comunista, mas não todos. Após a derrubada da breve república soviética húngara de 1919, o almirante Horthy, chefe do que ele afirmava ser reino da Hungria, apesar de não mais ter rei ou marinha, governou um Estado autoritário que continuou sendo parlamentar, mas não democrático, no velho sentido oligárquico do século XVIII. Tudo tendia a favorecer os militares e promover a polícia, ou outros grupos de homens capazes de exercer coerção física, pois estes eram o principal baluarte contra a subversão. E, de fato, o apoio deles foi muitas vezes essencial para a direita chegar ao poder. Todos tendiam a ser nacionalistas, em parte por causa do ressentimento contra Estados estrangeiros, guerras perdidas ou impérios insuficientes, e em parte porque agitar bandeiras nacionais era um caminho tanto para a legitimidade quanto para a popularidade. Apesar disso, havia diferenças”*.

<sup>21</sup> Faz-se referência ao artigo 73 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>22</sup> Faz-se referência ao artigo 74 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

elucidativo, destaca-se, por exemplo, a competência que a União possui de legislar sobre as finanças federais, sobre os monopólios ou standardização de indústrias, sobre a organização, instrução, justiça e garantia das forças policia dos Estados e sua utilização como reserva de Exército e sobre a declaração de guerra e feitura da paz.<sup>23</sup>

Quando a lei for de iniciativa do Congresso Nacional, a regulamentação será limitada, de forma geral, à matéria que constitui o seu objeto, dispondo apenas sobre a sua substância e os seus princípios. Caberá, portanto, ao Poder Executivo a expedição dos regulamentos complementares. Percebe-se que o preenchimento da legislação iniciada pela própria atividade parlamentar não é a ela atribuído, mas a um poder aparentemente atípico da função de legislar, que agora o concentra de forma quase total.<sup>24</sup>

A centralização das funções estatais é percebida em diversos outros dispositivos constitucionais. Competindo-lhe ainda: eliminar as determinantes das lutas e dissídios de partidos, reformando o arcabouço do processo representativo, tanto da eleição do parlamento quanto à matéria de sucessão presidencial; conceder ao Estado a função de orientador e coordenador da economia nacional; declarar e assegurar os direitos de liberdade, de segurança e de propriedade do indivíduo, a serem exercidos em conformidade com o bem público; exercer a defesa dos interesses nacionais no plano externo.<sup>25</sup>

Ressalta-se, por fim, o caráter centralizador que a União possui em relação aos Estados e aos Municípios. Ao Poder Executivo Federal são definidas as principais competências, englobando em seu bojo quase que a totalidade das atribuições constitucionais, enquanto que aos demais caberiam apenas as competências residuais.

A intervenção da União sobre os Estados é outro fator que evidencia o predomínio dos interesses daquele sobre estes, conforme a disposição do artigo 9º da Constituição de 1937. Nas próprias disposições transitórias e finais há a ressalva de que caberá ao Presidente da República, conforme disposição do artigo 176 da Constituição de 1937, confirmar, durante o prazo de trinta dias a contar da data da publicação do texto constitucional, o mandato dos Governadores dos Estados em que encontravam em exercício no ato de outorga da Constituição.<sup>26</sup> No ato de não confirmação, caberá ao Presidente decretar a intervenção.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> O destaque dado a tais competências é de mera ilustração do poder de legislar que é dotada a União. Faz-se, ainda, referência ao artigo 16 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>24</sup> Faz-se referência ao artigo 11 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>25</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 13.ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 84.

<sup>26</sup> Faz-se referência aos artigos 9º e 176 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>27</sup> CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 95: “O art. 9º, conferindo ao Presidente da República a atribuição de decretar a

Há de se observar, por fim, que em razão de um decreto-lei de abril de 1939, todos os Estados passaram a ser governados por interventores, controlados por um departamento administrativo que substituía as Assembleias estaduais, aprovando os decretos-lei e orçamentos originários dos interventores.

Na esfera municipal, dar-se-á a nomeação do prefeito por livre escolha do Governador do Estado<sup>28</sup>.

#### 4 O PROCESSO LEGISLATIVO

Embora se tenha abordado questão referente à centralização das competências legislativas pelo Poder Executivo e o conseqüente tramite de promulgação de uma lei ou decreto, faz-se necessário realizar análise atenciosa acerca do decreto-lei.

O decreto-lei tem previsão na Constituição de 1937 na contraposição do artigo 14 com a alínea “b” do artigo 74. É de competência privativa do Presidente da República, devendo sua expedição ser autorizada pelo Parlamento, que determinará os limites e as condições de sua eficácia.<sup>29</sup> Na hipótese de recesso parlamentar ou de dissolução da Câmara dos Deputados, dependendo das necessidades do Estado, permitir-se-á ao Presidente da República expedir decretos-lei sobre as matérias de competência legislativa privativa da União, presentes no artigo 16, com exceção das modalidades presentes no artigo 13 do texto constitucional, dependendo, para a sua expedição, de parecer consultivo do Conselho da Economia Nacional referente às matérias de sua competência consultiva.<sup>30</sup> É ainda, ao Chefe do Poder Executivo, permitido, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, expedir livremente decretos-lei sobre a organização do governo e da Administração federal, bem como sobre o comando supremo e a organização das Forças Armadas.<sup>31</sup>

---

*intervenção nos estados, não divergiu do sentido do novo regime em relação à função presidencial. O Presidente da República é o centro da nova organização estatal. Nele concentram-se as atribuições atinentes à garantia da unidade estatal, da segurança do estado e da estabilidade da ordem social. Em tais circunstâncias, deve caber logicamente ao chefe da Nação julgar a oportunidade da intervenção. Essa intervenção é, no mesmo art. 9º, limitada a certos casos e não pode ser, portanto, matéria de decisão arbitrária do Presidente. Como se vê, não há, na intervenção prevista no art. 9º, diminuição ou ameaça à autonomia constitucionalmente assegurada às unidades federativas”.*

<sup>28</sup> Faz-se referência ao artigo 21 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>29</sup> Faz-se referência ao artigo 12 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>30</sup> Faz-se referência aos artigos 13, 16 e 74 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>31</sup> CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 93: “*Quanto aos decretos-leis, previstos no art. 14 da Constituição, acham-se, também, em absoluta conformidade com as atribuições conferidas ao chefe da Nação, e não infringem as que são dadas ao Parlamento, tanto mais quanto, neles, conforme o texto do citado art. 14, o presidente é obrigado a cingir-se aos dispositivos constitucionais e aos limites das dotações orçamentárias. O critério de atribuir ao*

Embora seja a função legislativa majoritariamente atribuída a órgão atípico, sua legitimidade decorreria do respeito à harmonia e à independência entre os poderes públicos, conforme o desiderato constitucional. Tal fato não acontece na Constituição de 1937.

O artigo 178 do texto constitucional, presente nas “Disposições Transitórias e Finais”, dissolve, na data de outorga da Constituição, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. O dispositivo ainda determina que as eleições ao Parlamento nacional serão marcadas pelo próprio Presidente da República, logo após a realização do plebiscito referido no artigo 187 da Constituição de 1937.<sup>32</sup>

Embora a Constituição tenha se pronunciado acerca da possibilidade de reinstauração do Parlamento nacional, sua disposição não tratou de datas específicas ou de limites temporais para a sua realização, levando à sua inocorrência durante a toda a vigência do texto constitucional de 1937.<sup>33</sup> O plebiscito, tratado e previsto nos artigos 178 e 187, também nunca aconteceu.<sup>34</sup> Diante da excepcionalidade posta em razão do não cumprimento do desiderato constitucional, restou ao Presidente da República o exercício, quase que totalitário<sup>35</sup>, das funções políticas estatais, legislando por meio de decretos-lei e concentrando os interesses nacionais em suas medidas institucionais.<sup>36</sup>

---

*presidente da República a faculdade de expedir, nos limites das dotações orçamentárias, decretos-leis sobre as organizações administrativas, 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 instrumento destinado à ação executiva, ninguém pode ser melhor juiz do que o chefe do Executivo. Atribuir-lhe a responsabilidade pelo rendimento da máquina que ele não possa remodelar de acordo com as exigências da ação é, evidentemente, um contrassenso”.*

<sup>32</sup> Faz-se referência ao artigo 178 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>33</sup> Faz-se referência ao artigo 180 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937: “Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa”.

<sup>34</sup> Faz-se referência aos artigos 178 e 187 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>35</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 365-366: “Na realidade, o presidente ficaria durante todo o Estado Novo com o poder de governar através dos decretos-leis, pois não se realizaram nem o plebiscito nem as eleições para o Parlamento. Os governadores dos Estados se transformaram em interventores, e em alguns casos foram substituídos”.

<sup>36</sup> CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 87-88: “Os dispositivos dos arts. 12 e 14 de modo algum diminuem a esfera de atividade normal do Parlamento. A autorização dada ao Presidente para expedir decretos-leis, nos termos do art. 12 não concretiza nenhuma inovação surpreendente: a delegação da função legislativa apresenta-se, em toda parte, como consequência necessária da incapacidade do Parlamento para legislar sobre certas matérias. Em nossa primeira República, a delegação legislativa foi praxe muito seguida, e deu excelentes resultados, a despeito da inútil contenda doutrinária que em torno do assunto se travava. Em outros países, especialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos, a delegação, pelo Congresso, de atribuições legislativas constitui prática tão salutar que não se cogita de renunciar a ela. Entre nós, a proibição expressa, contida no art. 3º da Constituição de 34, não passava de uma aberração, que muito contribuiu para a espantosa esterilidade do segundo Congresso Republicano. De acordo com o espírito do novo regime, que deu ao Presidente um importante papel na tarefa legislativa, é perfeitamente lógico que, em certos casos, o Parlamento o autorize a expedir decretos-

## 5 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

A disposição do artigo 96 da Constituição de 1937 confere aos Tribunais componentes do Poder Judiciário a possibilidade de declarar, mediante a obtenção da maioria absoluta dos votos da totalidade dos juízes, a inconstitucionalidade de lei ou ato do Presidente da República.<sup>37</sup> Percebe-se, assim, o controle de juridicidade como aparente prerrogativa específica dos tribunais.

Acontece, todavia, que o parágrafo único do próprio artigo 96 do texto constitucional preceitua a hipótese do Presidente da República, compreendendo lei declarada inconstitucional ser necessária ao bem do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, submetê-la a nova apreciação pelo Parlamento: se este confirmar a intenção presidencial por dois terços dos votos de cada uma das Câmaras, a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal, ficará sem efeito a decisão proferida pelo tribunal.<sup>38</sup>

Há de se ter cautela na análise desse dispositivo. O acúmulo dos preceitos da inocorrência do plebiscito constitucional previsto no artigo 187, da dissolução do Parlamento nacional ocasionado pela previsão do artigo 178 e do livre exercício da função legislativa pelo Poder Executivo na expedição de decretos-leis conforme o artigo 180, reflete um quadro institucional de centralização das primordiais funções estatais sob o controle do Presidente da República. Dissolvido, portanto, o Parlamento, caberá ao Chefe do Governo tanto a prerrogativa de expedição do decreto-lei, quanto a de sua nova análise em caso de declaração de sua inconstitucionalidade. O Presidente da República afasta, assim, a incidência de qualquer atividade de controle aos atos julgados por ele como legítimos aos interesses nacionais.<sup>39</sup>

A justificativa para tal medida se atribuía em substância ao entendimento de que caberia ao Presidente da República a própria representação dos anseios populares, tornando-se agente legítimo das leis que deveriam ou não imperar na ordem constitucional vigente. Sob tal definição, certo seria atribuir ao Chefe do Governo o controle da constitucionalidade e não ao

---

*leis, nos limites das próprias autorizações. Aliás, a delegação do poder legislativo não é novidade que a Constituição de 10 de novembro haja inventado. Trata-se de uma prática universal”.*

<sup>37</sup> Faz-se referência ao artigo 96 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>38</sup> Faz-se referência ao artigo 96 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>39</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2.ed. Saraiva. São Paulo, 2008, p. 169-170: “Como, ao longo da ditadura Vargas, o Congresso Nacional permaneceu fechado e, nesse período, o Presidente da República, usurpando-lhe as funções, editou milhares de decretos-leis, o que se teve de fato foi a mais completa permissividade jurídica, porque nenhum decreto-lei, eventualmente contrário à Constituição, seria passível de impugnação eficaz, dada a concentração, na pessoa do Chefe do Governo, do poder de legislar e da prerrogativa de acionar, em causa própria, o mecanismo anticontrole de constitucionalidade engendrado pelos autores da nova Carta Política”.

jugo de magistrados movidos por filosofia particular não correlacionada aos desígnios políticos, econômicos ou sociais do Estado nacional.<sup>40</sup>

## 6 OS MECANISMOS DE DEFESA DO ESTADO

O estado de emergência é o primeiro mecanismo de defesa do Estado brasileiro, com previsão constitucional na primeira parte do artigo 166. O Presidente da República, sujeito a quem compete privativamente realizar a sua instauração, deverá decretá-lo em caso de ameaça externa ou iminência de perturbações internas ou externas de concerto, plano ou conspiração, tendente a perturbar a paz pública ou pôr em perigo a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos. O Chefe do Governo poderá fazê-lo em todo o território nacional ou apenas em porção particularmente ameaçada.<sup>41</sup>

O parágrafo único do presente artigo 166 preceitua a desnecessidade de autorização do decreto do estado de emergência pelo Parlamento nacional, impossibilitado, inclusive, de suspendê-lo sob nenhuma hipótese.<sup>42</sup> Cessados os motivos determinantes da declaração de estado de emergência, deverá o Presidente da República comunicar à Câmara dos Deputados as medidas tomadas durante o seu período de vigência, competindo-lhe aprovar ou não tais medidas, promovendo, assim, a responsabilidade do Chefe do Governo. Tal postura, no entanto, poderá provocar a apelação por parte do Presidente da República e a conseqüente dissolução da Câmara e a realização de novas eleições.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 103-104: “*Ora, a Constituição tem por conteúdo os grandes poderes do governo, destinados a ser exercidos para grandes fins públicos. Atribuir a um tribunal a faculdade de declarar o que é constitucional é, de modo indireto, atribuir-lhe o poder de formular, nos termos que lhe parecerem mais convenientes ou adequados, a própria Constituição. Trata-se, no caso, de confiar a um órgão que não se origina do povo, e que não se encontra sujeito à sua opinião, o mais eminente dos poderes, porque, precisamente, o poder que define os grandes poderes de governo e os grandes fins públicos a que este se destina. O controle judicial da constitucionalidade das leis é, sem dúvida nenhuma, um processo destinado a transferir do povo para o Poder Judiciário o controle do Governo, controle tanto mais obscuro quanto insuscetível de inteligibilidade pública, graças à aparelhagem técnica dialética que o torna inacessível à compreensão comum. A supremacia do Judiciário não é, pois, como procura fazer acreditar uma ingênua doutrina que atribui ao método jurídico um caráter puramente lógico e objetivo, uma supremacia aparente. É, ao contrário, uma supremacia política, porque a função de interpretar, que redundava na de formular a Constituição, é a mais alta ou a mais iminente das funções políticas*”.

<sup>41</sup> Faz-se referência ao artigo 74 e à primeira parte do artigo 166 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>42</sup> Faz-se referência ao parágrafo único do artigo 166 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>43</sup> Faz-se referência aos artigos 75 e 167 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

Na ocorrência do estado de emergência, as ações do Presidente da República deverão ser pautadas nos limites impostos pelo artigo 168.<sup>44</sup> A centralização dada ao Poder Executivo, contudo, é novamente evidenciada, haja vista a possibilidade do Chefe do Governo, quando as circunstâncias exigirem, pedir à Câmara ou ao Conselho Federal a suspensão das imunidades de qualquer dos seus membros manifestamente envolvidos em concerto, plano ou conspiração contra a estrutura das instituições e a segurança do Estado e dos cidadãos.<sup>45</sup> Acontece que na recusa da solicitação feita pelo Presidente da República por uma das casas legislativas, a ele é dada a oportunidade de realizar a própria detenção do parlamentar, manifestando urgência e indispensabilidade de seu ato.

Não bastasse a interferência no Parlamento nacional, o Poder Judiciário, no espelho dos seus magistrados e tribunais, encontrar-se-á impedido de conhecer dos atos praticados pelo governo em virtude do estado de emergência durante a sua ocorrência.<sup>46</sup>

O estado de guerra é o segundo mecanismo de defesa do Estado brasileiro previsto constitucionalmente na segunda parte do artigo 166. O Presidente da República, único agente legítimo para a sua decretação, poderá declará-lo na hipótese de necessário emprego das Forças Armadas para a defesa do Estado, delimitando, por fim, sua ocorrência no todo ou em parte do território nacional.<sup>47</sup>

Assim como no estado de emergência, a decretação do estado de guerra não carecerá de autorização do Parlamento nacional para o seu pleno exercício, impossibilitado de suspendê-la ou de realizar qualquer ato que possa vir a comprometer a sua eficácia – a justificativa para tal disposto se dá em razão da necessidade de manutenção da columidade estatal na ingerência malévola de fatores desagregadores da unidade nacional.<sup>48</sup> Deverá o

---

<sup>44</sup> Faz-se referência aos artigos 168 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937: “Durante o estado de emergência as medidas que o Presidente da República é autorizado a tomar serão limitadas às seguintes: a) detenção em edifício ou local não destinados a réus de crime comum; desterro para outros pontos do território nacional ou residência forçada em determinadas localidades do mesmo território, com privação da liberdade de ir e vir; b) censura da correspondência e de todas as comunicações orais e escritas; c) suspensão da liberdade de reunião; d) busca e apreensão em domicílio”.

<sup>45</sup> Faz-se referência ao parágrafo único do artigo 169 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>46</sup> Faz-se referência ao parágrafo único do artigo 170 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>47</sup> Faz-se referência ao artigo 74 e à segunda parte do artigo 166 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>48</sup> CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 100: “Quanto à disposição que recusa ao Parlamento a faculdade de suspender o estado de emergência ou o estado de guerra decretado pelo Presidente da República, é consequência natural do princípio e do fato de que ao Presidente da República cabe a responsabilidade pela ordem pública. Como responder pela ordem pública, se não lhe coubesse o poder de usar dos meios para assegurá-la? Seria legítimo confiar ao Parlamento o poder, se não lhe cabe a responsabilidade? Dou a palavra aos homens que ainda não perderam o senso comum”.

Presidente da República, cessados os motivos do decreto do estado de guerra, emitir ato comunicatório à Câmara dos Deputados referente às medidas aplicadas durante a sua vigência, competindo-lhe aprová-las ou não. Reprovando-as, promoverá a responsabilidade do Chefe do Governo. Este, discordando da postura da Câmara, mediante apelação, a dissolverá e se pronunciará a respeito da realização de novas eleições.<sup>49</sup>

Os atos praticados pelo Chefe do Poder Executivo em virtude do estado de guerra, durante a sua vigência, também não estarão passíveis de conhecimento dos Juízes e Tribunais.<sup>50</sup>

Sendo o estado de guerra motivado por conflito com país estrangeiro, sua vigência se declarará no próprio decreto de mobilização. Ao Presidente da República, durante a ocorrência dessa excepcionalidade, serão conferidos os poderes do artigo 166, bem como se julgarão os crimes cometidos contra a estrutura das instituições e a segurança do Estado e dos cidadãos por tribunais militares.<sup>51</sup>

A principal particularidade do estado de guerra, no entanto, se dá em relação à possibilidade de esgotamento do vigor do próprio texto constitucional nas partes indicadas pelo Presidente da República.<sup>52</sup> A Constituição não reservou exceção à matéria alguma a esse disposto, tornando-se as garantias e direitos fundamentais, por exemplo, passível de inefetividade em razão do supremo interesse do Estado no exercício do estado de guerra. Não há sequer a compreensão de parâmetros limítrofes de exceção à própria excepcionalidade posta.

A intervenção é o último mecanismo de defesa do Estado brasileiro e sua disposição é feita no transcorrer do texto constitucional. O instituto é exercido pelo Presidente da República e a competência para o seu decreto ocorrerá em conformidade com o parágrafo único do artigo 9º da Constituição de 1937, podendo ser declarada pelo próprio Presidente da República, pela Câmara dos Deputados ou por requisição do Supremo Tribunal Federal ao Presidente da República, dependendo da situação evidenciada.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Faz-se referência aos artigos 75 e 167 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>50</sup> Faz-se referência ao artigo 170 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>51</sup> Faz-se referência ao parágrafo único do artigo 173 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>52</sup> Faz-se referência ao parágrafo único do artigo 171 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>53</sup> Faz-se referência ao art. 9º da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937: “O Governo federal intervirá nos Estados, mediante a nomeação pelo Presidente da República de um interventor, que assumirá no Estado as funções que, pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acordo com as conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República: a) para impedir invasão iminente de um país estrangeiro no território nacional, ou de um Estado em outro, bem

O Chefe do Governo intervirá nos Estados, atendendo aos termos constitucionais.<sup>54</sup> Será nomeado um interventor que assumirá o controle da unidade federada e cumprirá as competências próprias do poder executivo definidas nas disposições da Constituição estadual. Havendo necessidade e conveniência, poderá o Presidente da República definir objetivos a serem executados pelo interventor.<sup>55</sup>

É notável, contudo, o entendimento do exercício da intervenção como regra geral e não excepcional, tendo em vista a manutenção da situação intervencionista por toda a vigência da Constituição de 1937.<sup>56</sup>

Embora não haja definição de intervenção dos estados nos municípios no texto da Constituição de 1937, percebe-se a clara interferência na autonomia municipal com a disposição de livre nomeação pelo Governador do Estado dos prefeitos.<sup>57</sup>

## 7 A EXCEPCIONALIDADE DO TEXTO CONSTITUCIONAL

Outorgou-se a Constituição de 1937 com o intuito de instituir o Estado Novo no Brasil. O golpe militar carecia de aparente justificação constitucional para a realização de suas medidas, fossem elas revolucionárias ou reacionárias. É certo, porém, flagrante a excepcionalidade instaurada com o advento do texto constitucional.

---

*como para repelir uma ou outra invasão; b) para restabelecer a ordem gravemente alterada, nos casos em que o Estado não queira ou não possa fazê-lo; c) para administrar o Estado, quando, por qualquer motivo, um dos seus Poderes estiver impedido de funcionar; d) para reorganizar as finanças do Estado que suspender, por mais dois anos consecutivos, o serviço de sua dívida fundada, ou que, passado um ano do vencimento, não houver resgatado empréstimo contraído com a União e) para assegurar a execução dos seguintes princípios constitucionais: 1) forma republicana e representativa de governo; 2) governo presidencial; 3) direitos e garantias assegurados na Constituição; 4) para assegurar a execução das leis e sentenças federais. Parágrafo único – A competência para decretar a intervenção será do Presidente da República, nos casos das letras a, b e c; da Câmara dos Deputados, no caso das letras d e e; do Presidente da República, mediante requisição do supremo Tribunal Federal, no caso da letra f”.*

<sup>54</sup> Faz-se referência ao parágrafo único do artigo 74 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>55</sup> CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 110: “A Lei Orgânica dos estados teve por fim organizar a administração dos estados e dos municípios dentro do Estado nacional. Para isto, o Poder Central criou, em cada parcela da Nação, um sistema de governo a ele diretamente subordinado, que em seu nome exerce as funções que lhe são delegadas. Com poderes delimitados, estes órgãos da administração, em contato permanente, com o Governo nacional, irão realizar, nos estados, os propósitos de defesa e de consolidação do regime. Forte bastante para vencer as resistências e os preconceitos, os órgãos de intervenção federal nos estados deverão sem demora amoldar à nova ordem jurídica os serviços estaduais e municipais ainda inspirados no regime proscrito e imbuídos do seu espírito”.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 94-95: “Todas as prerrogativas das unidades federativas, no regime, acham-se subordinadas ao ritmo da idéia nacional. O conceito da autonomia não promana do pensamento de aparelhar os estados para a defesa de interesses particularistas, em oposição aos imperativos supremos do bem da Nação. O sistema federal é mantido, porque, dadas as condições peculiares do Brasil, o legislador constituinte achou que a autonomia assegurada aos estados redundava em vantagens para a Nação e em maior garantia do seu progresso”.

<sup>57</sup> Faz-se referência ao parágrafo único do artigo 27 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

O artigo 187 da Constituição determinava duas importantes disposições: o vigor do texto constitucional na data de sua publicação e a sua submissão a um plebiscito nacional, devidamente regulamentado por decreto do Presidente da República, que a concederia plena legitimidade. O dispositivo, porém, nunca fora cumprido, fato esse determinante para a manutenção do estado de dissolução do Parlamento nacional, conforme suscitado no próprio artigo 178.<sup>58</sup> Ausente o contrapeso derivado do papel desempenhado pelo Poder Legislativo no Estado, coube ao Chefe do Poder Executivo centralizar as funções administrativas e legislativas em sua atuação institucional por meio dos decretos-leis.<sup>59</sup>

A inoocorrência do plebiscito nacional gerou, inclusive, a inobservância ao limite do mandato presidencial. Assim se percebe em razão do disposto no artigo 175 do texto constitucional, pois caberia ao plebiscito, havendo resultado favorável à continuidade de vigor da Constituição, dar efetividade ao artigo 80, limitando, assim, o prazo mandatário em seis anos. Observa-se, contudo, que a inexistência do plebiscito forçou a inevitável renovação do mandato do então Presidente da República, fato esse que o manteria na Presidência por tempo indeterminado.<sup>60</sup>

A atuação majoritária do Presidente da República não se hermetizou ao plano federal. O mandato dos governadores dos Estados, eleitos antes do texto constitucional de 1937, necessitava de confirmação pelo Chefe do Poder Executivo para a continuidade do seu exercício. Não havendo o ato confirmatório, caberia ao Presidente decretar a intervenção em seus territórios, estipulando interventores vinculados aos limites constitucionais de atuação, bem como sujeitos à influência direta dos ditames postos pelo executivo federal.<sup>61</sup> O estado de intervenção somente se encerraria com a realização de novas eleições para o governo estadual, nos ditames das constituições estaduais. Isso, porém, nunca aconteceu.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Faz-se referência aos artigos 178 e 187 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>59</sup> CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 100: “*O plebiscito deverá ser regulado em decreto especial. Nesse decreto poder-se-á prever a hipótese, que me parece, entretanto, formulada de um ponto de vista demasiadamente apriorístico, dado o fato de que o julgamento popular se deverá fazer, como todo julgamento, a posteriori e tendo em vista os frutos do regime, nos primeiros tempos do seu funcionamento. O que o povo irá julgar não será uma abstração, mas um regime que deverá, pelo menos, ter começado a dar corpo às suas promessas. Confiar nestas promessas; elas constituem um compromisso de honra do governo para com o povo*”.

<sup>60</sup> Faz-se referência aos artigos 80 e 175 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>61</sup> Faz-se referência ao artigo 176 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>62</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 365: “*Uma leitura superficial da Carta de 1937 não nos daria a chave do Estado Novo. Seu corpo continha muitos dispositivos que nunca foram aplicados. O segredo estava nas ‘disposições finais e transitórias’.* O presidente da República aí recebia poderes para confirmar ou não o mandato dos governadores eleitos, nomeando interventores nos casos de não-confirmação. A Constituição entrava em vigor imediatamente e devia ser submetida a um plebiscito nacional. O Parlamento, as Assembléias estaduais e as Câmaras Municipais eram

O artigo 186 evidenciou, por fim, a plena situação de excepcionalidade posta ao Estado brasileiro, instituindo em todo o território nacional o estado de emergência.<sup>63</sup> Sua disposição curta e objetiva não delimitou os limites temporais de exercício do próprio Estado de Exceção, não especificando, inclusive, se esse dispositivo deveria formalmente cumprir os mesmos requisitos atribuídos ao estado de emergência no capítulo sobre os mecanismos de defesa do Estado. Caberia ao Presidente da República, na aparente lógica constitucional, decidir sobre a sua revogação. A experimentação histórica revelou, contudo, que tal fato nunca ocorreu.

Dotado das seguintes argumentações expostas, faz-se acreditar na vigência da própria excepcionalidade instituída pela Constituição de 1937. Muitos dos seus dispositivos não tiveram aplicação regular, sequer plena efetividade.<sup>64</sup> Permaneceram letra morta e ineficaz, representantes dos interesses de um poder executivo federal centralizador e, flagrantemente, autoritário.<sup>65</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo histórico de construção do constitucionalismo brasileiro evidencia a importância da compreensão do fenômeno do estado de exceção na consolidação dos institutos garantidores da democracia contemporânea. Embora se pareçam contraditórios – exceção e democracia –, a experimentação proporcionada pela ocorrência da excepcionalidade na realidade política nacional corroborou para o desenvolvimento de uma ordem constitucional mais fortalecida e institucionalmente apta a lidar com os “vazios situacionais” ocasionados pela própria exceção diante da não normatividade legislativa.

---

*dissolvidas, devendo realizar-se eleições para o Parlamento somente depois do plebiscito. Enquanto isso, o presidente tinha o poder de expedir decretos-lei em todas as matérias de responsabilidade do governo federal”.*

<sup>63</sup> Faz-se referência aos artigos 186 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

<sup>64</sup> CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 29-30: “No fim de algum tempo, adotada pela democracia a técnica do Estado totalitário, à qual ela foi forçada a recorrer (por mais contraditório que pareça) para salvar as suas aparências liberais a democracia acabará por assimilar o conteúdo espiritual do adversário, fundindo-se dessa maneira em um pólo único duas concepções do mundo, tão aparentemente inconciliáveis ou antiéticos. Aliás, a crise do liberalismo no seio da democracia é que suscitou os regimes totalitários e não estes aquela crise. A democracia havia criado um aparelhamento de aparência racional, destinado a conduzir o processo político, sem maiores crises de tensão, soluções ou decisões suscetíveis do mais largo e compreensivo assentimento. A irracionalidade dos seus métodos, uma vez que se ampliou a escala dos acontecimentos e o vulto das questões, tornou-se, porém, de evidência lapidar”.

<sup>65</sup> SKIDMORE, Thomas E. **Brasil**: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 52: “O sistema político aberto, com o seu instável equilíbrio de forças, tinha sido desgastado pela violência da esquerda e da direita. O golpe de 1937 determinou finalmente o caminho histórico do Brasil, numa conjuntura crítica. Os objetivos de bem-estar social e nacionalismo econômico, muito debatidos no começo daquela década, iriam ser agora perseguidos sob tutela autoritária. O resultado foi um aprofundamento da dicotomia entre um constitucionalismo estreito que havia negligenciado as questões econômicas e sociais e uma preocupação com o bem estar social de fundo nacionalista inequivocamente antidemocrática”.

A análise da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 demonstra o seu evidente caráter centralizador, atribuindo ao Poder Executivo Federal o controle das principais funções desenvolvidas pelo Estado, promovendo-as por meio de decretos-leis e estabelecendo a excepcionalidade como regra. O texto constitucional, na verdade, foi utilizado como aparente instrumento legitimador de uma política antidemocrática e exercida ao desgaste do livre exercício dos Poderes Públicos, limitados em razão da permanente situação de estado de sítio imposta por disposição constitucional. A subversão e o ataque dos “inimigos do Estado” eram o mote necessário para a justificação dessa constante excepcionalidade – essa que em nada contribuía para a manutenção de uma ordem constitucional plena e legítima.

O próprio texto constitucional, resultado da outorga do governo provisório instituído na época, foi posto em plano posterior, o que lhe rendeu, inclusive, o entendimento de não ter juridicamente vigorado, porém factualmente existido a fim de conferir legitimidade ao Estado Novo, conforme historicamente se comprovou em razão da incoerência do plebiscito nacional, capaz de legitimar a Constituição, conforme a disposição do artigo 187. Dessa forma, não bastassem as situações emergenciais constantes na realidade nacional, o País enfrentava a excepcionalidade de sua própria ordem constitucional, culminando no entendimento de que o estado de exceção, literalmente, se transformou em regra.

Entende-se, portanto, que a experiência do constitucionalismo de 1937 evidencia a plena ocorrência do estado de exceção na realidade nacional. No entanto, afirma-se que o uso da excepcionalidade pelos institutos políticos do País, na verdade, perpetuaram a existência de um regime não democrático e controlador. A excepcionalidade revelou-se em seu caráter reacionário e não revolucionário e fora modulada em razão dos interesses particulares de um grupo dominante em detrimento dos reais interesses sociais.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Alexandre de Moraes. 29.ed. São Paulo: Atlas, 2008. (sine Legislação Brasileira)

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

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

HOBSBAWN, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2.ed. Saraiva: São Paulo, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 13.ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 1997.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964**. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.