



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

CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL
Entre superposições, assincronias e convergências temporais

Cristina Reis Kokkinos

Brasília
2020



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

Cristina Reis Kokkinos

CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL
Entre superposições, assincronias e convergências temporais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília para a obtenção do título de mestre em Direito

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição.

Linha de pesquisa: (II) Constituição e Democracia.

Orientador: Prof. Dr. Douglas Antônio Rocha Pinheiro

Brasília
2020

Cristina Reis Kokkinos

CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL

Entre superposições, assincronias e convergências temporais

Dissertação de mestrado

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Douglas Antônio Rocha Pinheiro - Presidente
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Professor Doutor Cristiano Paixão
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Professor Doutor Rafael Lamera Giesta Cabral
Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal Rural do Semi-
Árido (UFERSA)

Professora Doutora Maria Pia dos Santos Lima Guerra - Suplente
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

KK79c Kokkinos, Cristina Reis
CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL Entre
superposições, assincronias e convergências temporais /
Cristina Reis Kokkinos; orientador Douglas Antônio Rocha
Pinheiro. -- Brasília, 2020.
148 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Direito) --
Universidade de Brasília, 2020.

1. História do Direito. 2. Temporalidades. 3. Controle
Abstrato de Constitucionalidade. 4. Supremo Tribunal
Federal. I. Pinheiro, Douglas Antônio Rocha, orient. II.
Título.

AGRADECIMENTOS

À Universidade de Brasília, “Casa da Consciência Crítica” idealizada por Darcy Ribeiro como o local no qual o Brasil poderia (e pode) se explicar e encontrar saídas para seus descaminhos, todo meu agradecimento. Em exatos dez anos, o encantamento com a UnB tem se renovado a cada novo passo dado por seus corredores. Cruzar os caminhos com novas pessoas e novos pesquisadores traz sempre a mesma certeza: é possível unir esforços para se pensar nosso país como um problema e transpor os muros da universidade em prol de uma sociedade verdadeiramente livre.

Receber a orientação do Professor Douglas Pinheiro consistiu no maior privilégio deste projeto. Obrigada por me mostrar novas perspectivas desde seu aceite em ser meu orientador. Entre o processo de nos conhecermos, a experiência em sala de aula me proporcionou novas inquietações teóricas, metodológicas e me permitiu ter contato com outras ferramentas de pesquisa. A orientação me possibilitou conhecer novos pesquisadores, nas pessoas do Lucas Cravo e do Rafael Casais, que me fazem lembrar todos os dias o quão diversa e extraordinária é a Universidade de Brasília por todas e todos que a compõem. Na condução do processo de pesquisa e escrita, muito obrigada por toda a sua atenção, generosidade e diálogo. Obrigada novamente UnB por me permitir conviver com um exemplo admirável de educador.

Por ser um dos principais incentivadores em minha experiência na vida acadêmica, agradeço ao professor Cristiano Paixão. Obrigada por toda a acolhida ao longo dos anos, desde a graduação (momento do despertar para esta pesquisa e para a vida acadêmica durante a sala de aula) até o grupo de pesquisa. Obrigada, também, pelo ato de disponibilizar o voto da Reclamação nº 849, que gerou em mim toda a inquietação de buscar traçar os caminhos do controle de constitucionalidade, objeto desta pesquisa. Por fim, sou e serei sempre agradecida pelo reencontro na pós-graduação e pelo cuidado em colocar o professor Douglas em minha jornada.

No grupo de pesquisa *Percursos, narrativas e fragmentos: história do direito e do constitucionalismo*, concentro todo o meu brilho nos olhos diante de cada pesquisadora e pesquisador e de cada debate de ideias. Que meus silêncios sempre demonstrem meu respeito e admiração. Em especial, agradeço a Claudia Carvalho, Maria Celina Gordilho e Bruno Hochheim pelas trocas de experiências.

Agradeço ainda a todas as professoras e professores das disciplinas por mim cursadas ao longo do programa: Marcelo Neves, Claudia Roesler, Isaac Reis, Airton Seelaender, Débora Bonat e Janaína Penalva. Há elementos de diálogo com cada um de vocês nessa pesquisa.

Quero agradecer ainda às servidoras e os servidores da Faculdade de Direito pelo apoio administrativo; aos servidores do Arquivo do Supremo Tribunal Federal, da Biblioteca do Supremo, da Biblioteca do Senado Federal, da Biblioteca do Tribunal Regional Federal da 1ª Região por toda a presteza na disponibilização das fontes de pesquisa.

Agradeço também às amigas Alana Micaelle, Carol Talgati, Carllyam Soares, Débora Bicalho, Lillian Couto, Luíza Sabioni, Marina Mendonça e ao amigo Gabriel Miranda por serem as vozes de amor, força e carinho que me trazem de volta ao combate em meio às tormentas e pela companhia nos momentos de alegria.

Aos colegas de trabalho, agradeço pela paciência e companhia diários. Fazer parte da equipe do Gab. 17 me faz acreditar em um serviço público de qualidade e me dão energia para seguir firme na defesa do Poder Judiciário. Em especial, agradeço ao Professor I'talo Mendes, pela confiança em meu trabalho e por todo o aprendizado dentro da sala de aula e dentro do espaço profissional.

Pelo dom da vida, pela saúde e perseverança em perseguir este projeto, agradeço a Deus. Também a Ele devo meus agradecimentos, por ter me escolhido como filha dos meus pais, Cristos e Socorro, e por crer que hoje, minha mãe esteja em Sua Morada. Pai e mãe, tenho em vocês os primeiros exemplos de educadores e de responsabilidade pela coisa pública. Meus esforços e minha admiração pela educação, devo a vocês, que plantaram a semente acadêmica em mim. Por todo o amor e dedicação para comigo, nunca terei tempo e palavras suficientes para agradecer.

Às minhas avós, Edi e Joulia, por me mostrarem a fortaleza das mulheres e ao meu avô Jaime, muito obrigada por construírem nossa família, em quem me sustento. À minha irmã Mariana, que tanto tem me ensinado, na vida e inclusive na Universidade, obrigada por dividir a vida comigo, me incentivar e me dar tanto orgulho.

Ao Gabriel, por todo seu amor e pela coragem de me dizer seu sim todos os dias, cuidar de mim e caminhar ao meu lado. À calma em meio às minhas tempestades, obrigada por ter encarado esse desafio comigo e me incentivado todos os dias.

RESUMO

A presente dissertação objetiva analisar o controle abstrato de constitucionalidade no Brasil. A pesquisa partiu da hipótese de que o controle de lei federal em tese instituído pela representação de inconstitucionalidade – como ação de competência do Supremo Tribunal Federal – a partir da Emenda Constitucional nº 16/1965, foi criado como instrumento de controle do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Por meio da metodologia de análise documental, busca-se compreender os movimentos espaço-temporais que culminaram na criação da representação de inconstitucionalidade no período do regime civil-militar. Para traçar uma narrativa sobre o objeto de análise, consistente na Emenda Constitucional nº 16/1965, a dissertação analisa os movimentos constituintes ao longo da conformação da República brasileira, desde o momento de sua proclamação, por meio de jornais e de anais constituintes. Também se examina os movimentos dos personagens políticos e dos juristas e suas posições ocupadas ao longo das alterações nos estratos temporais da política, da economia e da sociedade. Aprecia-se como o Supremo Tribunal Federal se comportou diante do novo instrumento jurídico, por meio da leitura das primeiras representações, de mandado de segurança e de Reclamação que envolvem a discussão sobre os significados e limites do novo instituto. As conclusões indicam que o controle abstrato de lei federal, embora tenha sido anteriormente sugerido, somente foi instituído no Brasil em um instante de sincronia de temporalidades superpostas que, cada uma com seus interesses e velocidades próprias, permitiram a criação da representação de inconstitucionalidade. Isso não significa, porém, que a partir desse momento o controle abstrato estava criado e pronto, mas sim que foi se conformando na medida em que o Supremo Tribunal Federal era provocado a se manifestar sobre assuntos federativos.

Palavras-chave: temporalidades, controle abstrato de constitucionalidade, Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

The present dissertation aims to analyze the abstract constitutional control in Brazil. The research started from the hypothesis that the control of federal law *in thesis*, instituted by the unconstitutionality representation – as an action under the jurisdiction of the Supreme Federal Court – since the Constitutional Amendment n° 16/1965, it was created as an instrument of control of the Legislative and Judiciary branches. Through the documentary analysis methodology, it is sought to understand the space-time movements that culminated in the creation of the unconstitutionality representation during the period of the civil-military regime. In order to outline a narrative about the object of the analysis, consistent of Constitutional Amendment n° 16/1965, the dissertation analyses the constituent movements throughout the conformation of the Brazilian Republic, from the moment of its proclamation, through newspapers and constituent annals. It also examines the movements of political figures and jurists and their positions during changes in the temporal strata of politics, economics and society. It is appreciated how the Supreme Federal Court behaved before the new legal instrument, through the reading of the first representations, writ of mandamus and complaints that involves the discussion about the meanings and limits of the new institute. The conclusions indicate that the abstract control of federal law, although previously suggested, was only instituted in Brazil in an instant of synchrony of overlapping temporalities that, each with its own interests and speeds, allowed the creation of the unconstitutionality representation. This does not mean, however, that the abstract control was created and ready from that moment, but that it was conforming as the Supreme Federal Court was provoked to express itself on federative matters.

Keywords: temporalities, abstract constitutional control, Supreme Federal Court.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AI – Ato Institucional

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

DL – Decreto-lei

DOU – Diário Oficial da União

EC – Emenda Constitucional

FAB – Força Aérea Brasileira

FEB – Força Expedicionária Brasileira

FGV – Fundação Getúlio Vargas

HC – Habeas corpus

IAB - Instituto dos Advogados Brasileiros

IBHD – Instituto Brasileiro de História do Direito

IPM – Inquérito Policial-Militar

MS – Mandado de segurança

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PGR – Procurador-Geral da República

PSD – Partido Social Democrático

Rep. – Representação

RHC – Recurso em *habeas corpus*

STF – Supremo Tribunal Federal

STM – Superior Tribunal Militar

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - O CONTROLE JURISDICIONAL DE CONSTITUCIONALIDADE NO ESPAÇO-TEMPO DA PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL	23
1.1 As multitemporalidades da história constitucional brasileira.....	23
1.2 A proclamação da República e a jurisdição constitucional brasileira.....	30
1.3 Momentos constituintes e controle jurisdicional de constitucionalidade	36
CAPÍTULO 2 – A CONSTITUIÇÃO DE 1946 E SEUS USOS	53
2.1 O Poder Judiciário e a participação dos juristas no debate público constitucional	53
2.2 A sincronia entre o público e o privado: os jornais e as propostas de reformas.....	64
2.3 Entre expectativas e esperas: o golpe de 1964 e as transformações do aparato jurídico estatal	70
2.4 A ruptura do diálogo e a superposição do político sobre o constitucional	83
CAPÍTULO 3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 16/1965	92
3.1 A crise do Supremo e as relações entre os três Poderes	92
3.2 O Ato Institucional nº 2: sentidos.....	104
3.3 Os processos de conformação do controle de constitucionalidade abstrato: O STF frente à representação de inconstitucionalidade	112
3.3.1 A Representação nº 672	115
3.3.2 A Representação nº 728.....	116
3.3.3 O Mandado de Segurança nº 15.886/DF e a (im)possibilidade de o Presidente da República recusar a aplicação à lei	119
3.3.4 A Reclamação nº 849 e o papel do Procurador Geral da República.....	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS.....	142
APÊNDICE.....	150

INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional (EC) nº 16, promulgada no dia 26 de novembro de 1965, alterou dispositivos da Constituição Federal de 1946 (CF/46) referentes ao Poder Judiciário e inseriu, no âmbito de competência do Supremo Tribunal Federal (STF), o julgamento de representação de inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo procurador-geral da República (PGR).

A doutrina constitucional brasileira moderna foi criada, em parte, por juristas que hoje compõem a Corte Constitucional brasileira e formam novos juristas no âmbito de cursos de graduação no país. Eles identificam a EC nº 16/1965 como a norma jurídica que introduziu o controle de constitucionalidade mediante ação direta, por uma atuação abstrata e concentrada perante o STF, que passou a conviver com o controle incidental e difuso.¹

O ano de 1965 chama a atenção por tudo ao que remete: o início da ditadura civil-militar e a edição do segundo Ato Institucional, o qual promoveu alterações sensíveis no âmbito do Poder Judiciário, cujo exemplo primordial é o aumento da composição do STF.

O surgimento da inquietação para a pesquisa historiográfica decorreu, assim, desses dois aspectos, em conjunto com o que o controle abstrato e concentrado de constitucionalidade tem representado no âmbito do constitucionalismo brasileiro do século XXI. A escolha da perspectiva histórica possui a pretensão de contribuir, de algum modo, para a recuperação do papel da história como fundamental campo de pesquisa que abre caminhos para reflexões e proposições sobre os problemas contemporâneos do Direito.

Introduzido o controle de lei em tese em um período de exceção e sob a ordem constitucional democrática da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é a modalidade de controle abstrato e concentrado que, no constitucionalismo brasileiro, tem permitido ao STF se pronunciar sobre temas antes impensáveis, com a justificativa (para quem defende a prática do ativismo judicial pelo Poder Judiciário no Brasil) de ser um instrumento essencial ao desenvolvimento prático e à concretização de ideias que colocam em prática algumas

¹ Nesse sentido: MENDES, Gilmar Ferreira & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 7. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book. p. 1329-1333; BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 6. Ed. rev. Atual. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book, pp. 69 e 70.

palavras do texto constitucional tais como a dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais e a participação democrática no exercício de poder (BARROSO, 2012, p. 22).

A exemplo disso, é possível identificar julgamentos de grande relevância no debate nacional. Na ADI 3510, o Supremo julgou constitucional, no ano de 2008, o art. 5º da Lei da Biossegurança cujo texto permite e disciplina a utilização de células-tronco embrionárias para fins de pesquisa e terapia. Em 2011, por meio da técnica de interpretação conforme a Constituição, foi excluído do art. 1.723, do Código Civil, qualquer significado que impedisse o reconhecimento da união entre pessoas do mesmo sexo como família, com as consequências da união estável (ADI 4277).

Assim, se no tempo presente é possível pretender relacionar o controle de constitucionalidade abstrato como ferramenta de declaração de invalidade de leis em cotejo com o texto constitucional que viabiliza os anseios de uma Constituição cidadã, inserida em um Estado Democrático de Direito, ou até mesmo criticar essa relação,² a investigação histórica da introdução do controle direto de constitucionalidade, abstrato e concentrado, em 1965, durante a ditadura civil militar, não permite anunciar de pronto que a alteração no texto constitucional teve algum intuito democrático ou de mera aparência democrática.

A partir dos usos que se tem feito da ação direta de inconstitucionalidade no atual ordenamento jurídico brasileiro, a reflexão acerca de como pôde ser incluído um novo modelo de controle de constitucionalidade, no contexto de um regime político de exceção, fez surgir o objeto da presente pesquisa.

Para iniciar a reconstrução dos caminhos que permitem traçar e rastrear os percursos da ação direta, parte-se da premissa de que, na década de 1960, muitas coisas aconteciam ao mesmo tempo, de maneiras diacrônicas ou sincrônicas, em contextos distintos, em vários estratos temporais que, apesar de remeterem uns aos outros, não dependiam completamente entre si.

A ditadura civil-militar no Brasil, em si mesma repleta de heterogeneidades, foi instaurada com o golpe, em 1964, e sua singularidade é caracterizada tendo em vista a ampla e profunda comunhão estabelecida entre militares, elites empresariais, técnicas

² Nesse sentido, cf. CARDINALI, Daniel Carvalho. *(Im)possibilidades de acesso à jurisdição do STF por movimentos sociais: alguns fatores de limitação*. In: Revista Publicum. Rio de Janeiro, v.4, n.1, 2018, pp. 126-177.

e administrativas em conjunto com a capacidade do regime de administrar a sociedade (CATTONI; PATRUS, 2016, p. 178).

Com isso, no período compreendido entre 1964 e a promulgação da Constituição de 1988, houve diversas tentativas de transformar a estrutura constitucional para atender aos novos objetivos da vitoriosa “revolução”. Para Cristiano Paixão (2011, p. 158), “por se tratar de um processo revolucionário, o movimento de março de 1964 teria a capacidade de moldar a forma constitucional” (PAIXÃO, 2011, p. 158). E assim foi feito durante os anos em que se seguiu o regime civil-militar.

Considerando que houve a convivência da Constituição da República de 1946 com os Atos Institucionais e, mais ainda, a edição sequencial de atos institucionais e emendas constitucionais, a legalidade autoritária no Brasil se equilibrou entre dicotomias interpretadas como meios de enfraquecer o Congresso Nacional – centralizar o cerne político-decisório nas mãos do Executivo com intervenções excessivas no Judiciário, como instrumentalização de uma institucionalidade marcada pela lógica da ruptura (CATTONI; PATRUS, 2016, p. 180).

O processo de institucionalização do novo regime, em 1964, adveio da necessidade de um estatuto jurídico que legitimasse a ação militar como uma revolução e não como um golpe de Estado.

Para tanto, a "revolução vitoriosa" investiu a si mesma de Poder Constituinte e instituiu o Ato de 9 de abril de 1964, criando uma das primeiras ambivalências do regime que veio a perdurar até o ano de 1985. Leonardo Barbosa salienta tal contradição ao explicar que, nos dizeres do Ato, o único titular do Poder Constituinte é o povo, o qual estaria representado pelos chefes da “revolução” (BARBOSA, 2012, p. 54-55). Ao mesmo tempo, na tentativa de manter a aparência de legalidade, o deputado Ranieri Mazzilli exercia a presidência até que fosse eleito um novo presidente, conforme a previsão constitucional.³

Na tentativa de transformar a estrutura constitucional para atender aos novos objetivos da vitoriosa “revolução”, o art. 3º do Ato Institucional nº 1 atribuiu ao Presidente da República a prerrogativa de propor emendas constitucionais. Isso alterou o dispositivo original cujo texto previa como legitimados a propor emendas constitucionais os membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou das

³ Cf. Art. 79 e parágrafos da Constituição de 1946.

Assembleias Legislativas dos Estados. O quórum para a aprovação da emenda se dava com o voto de dois terços em cada casa.⁴

O Ato Institucional nº 1 veio também com a exigência procedimental de que os então projetos enviados pelo Presidente da República fossem apreciados em reunião do Congresso Nacional em um prazo de trinta dias a contar da data do seu recebimento, em duas sessões, e com o intervalo máximo de dez dias entre elas. Modificando o quórum para aprovação de emendas, o Ato estabeleceu que seriam considerados aprovados os projetos quando fosse obtida, em ambas as votações, a maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso.⁵

Prática não inédita na história constitucional brasileira, a mudança na Constituição, para alterar o quórum de votação de um projeto de emenda constitucional, tornou-se, como será visto adiante, mais um instrumento utilizado pelo regime militar que indica o anseio por um Executivo forte e protagonista (BARBOSA, 2012, p. 58), interessado em reformar.

Diante dessas primeiras medidas do governo Castelo Branco, a hipótese inicial da presente dissertação consistiu em que a ação direta teria sido incluída por meio da EC nº 16/1965 como um instrumento político-jurídico que permitisse ao Executivo controlar o Legislativo a partir do Judiciário. Isso porque a representação de inconstitucionalidade (ação direta) passou a permitir que o STF invalidasse leis federais, por meio de representação encaminhada pelo PGR, que é nomeado pelo Presidente da República.

Por outro lado, apesar da intensa tentativa de o regime militar controlar o direito nesse período (o qual, ao mesmo tempo, foi o sistema que proporcionou os instrumentos necessários aos anseios políticos), as reformas implementadas pelo regime militar também partiram de questões que já vinham sendo discutidas há décadas, como a crise do STF (CÂMARA, 2017, p. 15-16).

Assim, a partir da trajetória de levantamento e leituras das fontes, na tentativa de rastrear em que momento a representação de inconstitucionalidade passou a

⁴ Cf. Constituição de 1946, texto original, art. 217, §§ 1º e 2º.

⁵ Cf. art. 3º do Ato Institucional de 9 de Abril de 1964: “Art. 3º - O Presidente da República poderá remeter ao Congresso Nacional projetos de emenda da Constituição. Parágrafo único - Os projetos de emenda constitucional, enviados pelo Presidente da República, serão apreciados em reunião do Congresso Nacional, dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento, em duas sessões, com o intervalo máximo de dez (10) dias, e serão considerados aprovados quando obtiverem, em ambas as votações, a maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso”.

ser pensada e em que debate passou a ser discutida, a hipótese inicial do projeto de pesquisa precisou ser revista. A revisão da hipótese decorreu da leitura inicial dos documentos históricos e das Atas de Julgamento do STF do período pós-64, que levaram a produções teóricas do início da década de 1960.

Identificados os personagens históricos responsáveis por idealizar o novo modelo no Brasil, as fontes levaram a um recuo temporal que não estava previsto inicialmente. A ideia de incluir no texto constitucional o controle jurisdicional de constitucionalidade de lei federal em tese não foi inédita do período pós-64. A partir desse recuo temporal, chegou-se à proclamação da República em 1889.

A investigação histórica foi realizada com o cuidado de não se distanciar dos aspectos metodológicos próprios do fazer historiográfico. Portanto, a análise das fontes permeou a detecção e estudo do espaço-temporalidade (MECCARELLI; SASTRE, 2016, p. 7) de momentos específicos e tensos do republicanismo brasileiro.

No debate acerca das questões historiográficas relacionadas à escrita da história do tempo presente no Brasil contemporâneo, é necessário estabelecer uma narrativa da modernidade, em que o papel do historiador é integrante da própria ideia de história. O fazer histórico, então, não é mais como até o final do século XVIII, na perspectiva tradicional de que o passado consistia em um repositório de lições para o presente e, portanto, para o futuro, ou de pensar a história como a mestre da vida que tem algo a ensinar à humanidade.

Outro papel da história foi construído na modernidade, em que há uma nova experiência do tempo com o próprio tempo. Na modernidade, o presente é colocado em uma relação de tensão com o passado, sendo possível que a história seja feita no presente.

O referencial teórico concentra-se nas contribuições de Koselleck sobre a historiografia. Como conhecimento e escrita crítica das histórias, desde sua invenção pelos gregos do século V a.C. até meados do século XVI, constituía-se como tarefa intelectual a de narrar acontecimentos memoráveis que ficassem disponíveis para que um ator agisse de modo mais prudente, bem como para se evitarem erros.

O passado, assim, era fonte de orientação de ação e de decisão política, advindo daí a concepção de história como mestra da vida, que anteciparia, por experiências alheias, o que se poderia projetar no futuro (JASMIM, 2013, p. 391-392). O tempo, percebido de maneira linear, absorvia novidades de modo contínuo, capaz de permitir o falar de uma história universal.

Por outro lado, no mundo moderno, a assimetria entre passado e futuro foi ampliada. As novidades, antes explicadas como acontecimentos cósmicos ou sobrenaturais e divinos, passaram a ser entendidas como ampliação da capacidade humana, em que o futuro deixou de ser identificado como repetição de conhecimentos baseados em narrativas históricas do passado e passou a admitir o progresso, com a promessa de um mundo melhor.

O Iluminismo trouxe um otimismo com projeção de futuro que se descolou das tradições para alcançar a razão e o progresso. Valendo-se das concepções de Koselleck, o horizonte de expectativas se descolou do espaço de experiências (JASMIM, 2013, p. 393) e “a repetição das situações históricas é substituída por um movimento dinâmico de mudança permanente. A este fenômeno chamamos temporalização” (JASMIM, 2013, p. 394).

Já no século XX, na perspectiva do historiador francês Henry Rousso, as grandes catástrofes desse século produziram figuras historiográficas novas, que atuaram no enraizamento de uma história do tempo presente no campo científico e no espaço público.

No âmbito da história contemporânea, ocorreu a crise da própria ideia de uma grande narrativa histórica. A história do tempo presente se desenvolveu no contexto de uma crise do futuro, uma crise do porvir, em um regime de historicidade presentista. Nesse sentido, Rousso busca demonstrar que

[...] o aparecimento, por etapas, sem lógica linear, de uma nova história do tempo presente no mundo ocidental e, portanto, de uma nova forma de contemporaneidade correspondeu a momentos de grande incerteza, como após 1918 ou 1945, quanto à possibilidade de conservar um laço com o passado encerrado e a possibilidade de vislumbrar um futuro minimamente aberto. Entre os indícios desse presentismo, François Hartog individua, por exemplo, a recusa social do envelhecimento, a necessidade de afastar a morte e os mortos do nosso ambiente, a patrimonialização vista como frenesi de uma conservação generalizada e, portanto, como um medo da alteridade do tempo que passa. Ele inclui o investimento na memória, mais do que na história, ou seja, na vontade de fazer reviver o passado no presente, em vez de observá-lo de longe, mantendo distância (ROUSSO, 2016, p. 230).

Contra a oposição da história como uma narrativa linear ou circular, Koselleck, em *Estratos do tempo*, busca compreender os resultados históricos por meio de uma estratificação temporal que pretende solapar a oposição linear e circular. Em face das críticas da impossibilidade de se fazer a história do tempo presente, Koselleck dá ferramentas para garantir a unidade da história como ciência e sua constatação experiencial permite ao historiador refletir sobre seus objetos de análise.

Cada evento histórico é, então, irreversível e possui natureza singular; os eventos históricos também possuem capacidade de repetição. A simultaneidade do não simultâneo, para Koselleck, traz a ideia de fissura temporal em que podem estar diferentes camadas de tempo, as quais – dependendo dos agentes históricos ou das situações investigadas – podem ser medidas umas em relação às outras e ter diferentes tipos de duração.

Da combinação desses três critérios, foi possível à história falar de progresso, decadência, aceleração e retardamento. O próprio conceito de história, para Koselleck, tem que ser pensado como um todo, mas, ao mesmo tempo, não pode ser dado como terminado, porque o futuro permanece desconhecido.

Para Rousso, fazer história é criar uma mediação, estabelecer uma ponte entre um passado não mais inteligível para as gerações posteriores e um presente que precisa de um enraizamento temporal.

O historiador, assim, precisa ter o cuidado com a imediaticidade (ROUSSO, 2016, p. 236) – tendência atual de se explicar um fato alguns minutos ou horas após o seu acontecimento – e deve posicionar-se fora dessa temporalidade, respeitando o recuo necessário para se analisar o presente.

Das diferentes formas de se pensar o fazer histórico, o tempo constitui sempre a dimensão dentro da qual o historiador vive e trabalha. O tempo, assim, é o centro do trabalho do historiador e, para François Hartog, “a sua própria razão de ser”.

François Hartog, dentro dessa reflexão, resume a transformação do papel do historiador ao passar dos séculos. Nos séculos XIX e XX, o historiador teria realizado papéis diferentes: profeta, pedagogo indispensável, professor (HARTOG, 2010, p. 245).⁶ Após as catástrofes do século XX e seus numerosos conflitos, houve uma aceleração da maneira como o tempo passou a ser experimentado e um aumento na importância atribuída à memória e ao patrimônio cultural como memorização nos espaços públicos.

⁶ Over the nineteenth and twentieth centuries, the historian has held four major different roles. Michelet conceived of him as a prophet, the ‘vates’ of the people; Monod and Lavissee saw him as an indispensable pedagogue and teacher, arguing that he instructs the Republic by bridging the gap between an old and a new France. Some scholars, such as Fustel de Coulanges, claimed oblivion (lethe) as precondition of the present, in order to devote themselves to knowledge only of the past. Others stressed the need for one to hold both ends of the chain: the past and the present (such as the founders of the *Annales*). For Marc Bloch, history, defined as ‘understanding men through time’, has ‘a constant need to unite the study of the dead with the living (HARTOG, 2010, p. 245).

Dentro do mundo presentista, Hartog contribui ao pensamento da historiografia contemporânea e da posição do historiador como um viajante que vem e vai entre o passado e o presente, em uma jornada de sair e voltar do presente e do passado com o devido afastamento proposto por Jasmim, que permita ao historiador articular presente, passado e futuro.

A proposta de Marcelo Jasmim sugere que não se trata de restauração, de um retorno ao passado ou nostalgia, mas de reconhecer que coisas do passado, anteriormente deixadas para trás, “desprezadas no caminho pelo futurismo do progresso redentor, talvez tenham algo a nos dizer hoje” (JASMIM, 2013, p. 398).

Ou tememos o futuro – o aumento do buraco da camada de ozônio, o aquecimento global, a ameaça nuclear rediviva a cada acidente natural de grandes proporções, o esgotamento de inúmeros recursos naturais que não são renováveis etc. – e queremos adiar esse futuro, transferi-lo para mais longe, ou pensamos o futuro como intensificação do já existente – mais tecnologia, mais democracia, etc. num caso como no outro nos aproximamos do que Hans Ulrich Gumbrecht chamou um ‘presente amplo de simultaneidades’, em que o passado não é mais algo que queremos deixar para trás e a chegada do futuro não é o que queremos acelerar (JASMIM, 2013, p. 398-399).

Isso explica, para Jasmim, a suspensão de grandes narrativas e sua substituição por histórias locais, particulares e contingente do observador. O autor nega o conceito de cronocídio (imobilidade temporal, necessidade de estagnação ao lado da permanente aceleração da inovação tecnológica) e acredita que a crise do tempo histórico consiste na articulação entre passado, presente e futuro. Sugere que, sendo o futuro uma expectativa sempre experimentada no presente, é bem quisto investigar se, e como, é possível falar em futuros compatíveis com algo a se fabricar (JASMIM, 2013, p. 400-401), entendido o futuro como plural de possibilidades.

É necessário pensar o tempo futuro sem que ofusque o cuidado com o presente, e que não seja o presente mero momento de passagem para algo que virá adiante. A experiência do presente deve importar tanto ou mais que a chegada ao destino final. A recusa ao cronocídio, então, se dá em dois sentidos: o do futuro como coisa que anula a experiência do presente, tal como na pré-modernidade; e o do presente estagnado, com receio do futuro, que abandone qualquer imaginação do que poder vir a ser.

O conceito de Ost, *pane de historicidade*, entendido como a dificuldade das sociedades em se inscreverem em uma duração significante, relaciona que o presente, saturado pelo instantâneo, é incapaz de anamnese e de projeto. Isso porque, o presente é

sempre fugitivo, acelerado, ao passo que o futuro, incerto, não exige ser construído a partir de hoje.

Hartog aborda que o futuro está cada vez mais longe de nós, considerado fechado. O colapso do Muro de Berlim não libertou o futuro, que ainda está lá, mas, apesar dos enormes avanços do conhecimento, está mais impenetrável do que nunca. Em face disso, o foco deslocou-se para responder o imediato e reagir ao tempo real – a prevalência do medo e da precaução, na sociedade atual, atesta essa previsibilidade.

Considerando a percepção de futuro não mais como uma promessa ou esperança de progresso, Hartog destaca que o futuro passou a ser visto como uma ameaça. Diante disso, deve ser reconhecido o papel do historiador de se responsabilizar sobre esse futuro: “O futuro não é mais um objetivo promissor para o qual nos apressamos com entusiasmo, mas sim sombra que temos convidado a pairar sobre nós, enquanto nós vagamos ao redor do presente e contemple um passado que não passará” (HARTOG, 2010, p. 249).⁷

Dos três modos do tempo (presente, passado e futuro), o presente é o menos óbvio, menos palpável. Pode parecer mais próximo, mas é efêmero e não costuma deixar muitas marcas. O presente é só um mecanismo de passagem? De mediação entre passado e futuro?

A proposta dos regimes de historicidade aponta que não é uma categoria holística, de forma rígida, mas sim a maneira de tentar compreender como um tempo determinado lida com o tempo. Não é uma meta narrativa, tampouco uma explicação sobre a posição do historiador. O passado não é mais repositório de lições, mas sim algo que é preciso superar por ser considerado um repertório de desigualdade e injustiças.

Cabe, então, ao historiador contemporâneo buscar compreender como o tempo lida com o próprio tempo, bem como os percursos da história ao longo dos últimos séculos. Nesse sentido, a busca pela origem inicial do controle abstrato de constitucionalidade envolveu o exame de tempos e espaços, de interrupções e multitemporalidades que criaram e recriaram modelos de controle jurisdicional de constitucionalidade que estão presentes ainda hoje no texto da CF/88 e isso não significa, sobremaneira, que a convivência do controle concreto e do controle abstrato faz parte de um *continuum* temporal (MECCARELLI; SASTRE, 2016, p. 9). Pelo

⁷ The future is no longer a promising goal towards which we hasten with excitement, but rather a shadow we have invited to loom over us while we tramp around in the present and contemplate a past that will not pass (HARTOG, 2010, p. 249).

contrário, a opção pelo controle abstrato em convívio com o controle concreto ensejou uma ruptura na doutrina jurídica brasileira até então existente.

Além disso, a interação da história com a memória e a necessidade procedimental de o historiador se distanciar do seu objeto de investigação, assim como a relação da história com o passado próximo, permite não somente ao historiador, mas ao leitor, ser cauteloso na leitura das produções sobre o passado e o presente, bem como as perspectivas sobre o futuro.

Apresentadas as bases teóricas, explica-se como ocorreu o processo de localização das fontes e a estruturação dos capítulos.

A partir da metodologia de análise documental, as fontes primárias da pesquisa permearam entre documentos de arquivos institucionais e jornalísticos. A fonte inicial e que deu início a pesquisa foi o acórdão da Reclamação nº 849 de 1971. A partir dele, foram consultadas as Atas de Julgamentos do Plenário do Supremo Tribunal Federal, dos anos de 1964 e 1965, como parte inicial do rastreamento da primeira proposição de controle de lei em tese. Como consequência da leitura dessas atas, foram identificados os projetos dos advogados, datados do início dos anos 1960.

Concomitante a isso, a participação no X IBHD e as contribuições de historiadores do período indicaram que a proposta estaria de fato em período anterior a 1960. Então, optou-se por dar o salto até a proclamação da República e averiguar se neste momento foi cogitado o modelo abstrato. Nesse período, analisaram-se os debates parlamentares encontrados nos Diários e Anais das Constituições de 1891, de 1934, de 1937 e de 1946.

Associado a esses documentos, também fazem parte das fontes primárias utilizadas na pesquisa – como fonte de pesquisa sobre os tempos social e político – as fontes doutrinárias e os arquivos jornalísticos. Quanto à doutrina, além de livros do século XXI que estudam a história republicana brasileira, também foram consultados os periódicos jurídicos a partir de critérios de busca específicos, direcionados para os temas “reforma do Poder Judiciário”, “constitucionalismo” e “controle de constitucionalidade”. A pesquisa em jornais, além desses critérios, recebeu o filtro temporal delimitado entre os anos de 1961 a 1965 e, com isso, foram consultados os jornais Correio da Manhã e Jornal do Brasil.

Por fim, a pesquisa das representações no sítio eletrônico do STF trouxe as primeiras representações contra leis federais julgadas a partir de 1965, bem como um mandado de segurança.

Como resultado disso, a dissertação divide-se em três capítulos.

O primeiro capítulo traz, de início, apontamentos historiográficos e que justificam as escolhas e interpretações ao longo da pesquisa. Por conseguinte, passa a analisar os primeiros momentos da estruturação da República e seus aspectos federativos iniciais. A fonte primordial foram os debates constituintes sobre a estruturação do Poder Judiciário e as proposições do Decreto de Campos Salles.⁸ O objetivo é demonstrar como foi primeiramente criado o controle jurisdicional de constitucionalidade no país e apresentar as fundamentações dos parlamentares, além de refletir como, hoje, a partir da produção doutrinária, tem sido compreendido o início do controle jurisdicional brasileiro.

Além disso, ao se identificar uma aceleração do tempo histórico, a década de 1930 mostrou-se rica em novas proposições políticas. Nesse período, a Comissão Itamarati, formada por Getúlio Vargas como uma subcomissão cuja tarefa seria a de elaborar o anteprojeto da segunda Constituição da República, apresentou profundos debates sobre toda a estrutura do Estado. Além da Constituição de 1934, o capítulo se estende até o momento constitucional de 1937. O intuito – além de identificar a localização espaço-temporal em que incutido o controle de lei em tese no ordenamento jurídico brasileiro – era o de mapear como os atores políticos ocupavam os espaços de criação do aparato jurídico estatal.

Por tudo isso, o primeiro capítulo, expandido, foi necessário para compreender os vários momentos constituintes nos quais a estrutura do Poder Judiciário e a ordem jurídica em si foi formulada, reformulada e repensada.

O segundo capítulo compreende o fim do governo Vargas, a partir do momento constitucional de 1946 até o ponto central da pesquisa, ocorrido em 1965. Diante disso, apesar da amplitude temporal analisada, o capítulo concentra a análise dos anais da CF/46 e das diversas proposições reformistas dos advogados e juristas do início da década de 1960.

O estabelecimento do contexto, bem como as disputas de todos os tempos de ruptura constitucional, desde o primeiro capítulo, permitem compreender como e até

⁸ O Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, foi assinado por Manoel Deodoro da Fonseca, primeiro Presidente da República Federativa do Brasil, e por M. Ferraz de Campos Salles (BRASIL, 1890). No verbete do CPDOC, o nome do Ministro da Justiça está escrito Manuel Ferraz de Campos Sales, divergindo, assim, quanto à grafia do sobrenome. Por esse motivo, as diferenças ao longo do texto se justificam pela opção de escrever conforme indicado em cada fonte histórica utilizada.

que ponto foi previamente planejada a jurisdição constitucional brasileira, reformulada a partir da EC nº 16/1965.

O último capítulo se concentra nas análises dos primeiros processos judiciais, nos quais foi debatida a representação de inconstitucionalidade: as Representações nº 672 e nº 728, o Mandado de Segurança nº 15.886 e a Reclamação nº 849. Torna-se possível ler como a própria Corte Constitucional recebeu o novo modelo de controle, no que concerne ao paradigma no qual os juristas estavam inseridos. O esforço, ao final, é o de refletir sobre um constitucionalismo brasileiro, sem que a justificativa e as interpretações das escolhas constitucionais sejam compreendidas como mera reprodução de modelos previamente criados fora do país e aqui incorporados.

CAPÍTULO 1 - O CONTROLE JURISDICIONAL DE CONSTITUCIONALIDADE NO ESPAÇO-TEMPO DA PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

1.1 As multitemporalidades da história constitucional brasileira

No esforço de compreender o delineamento histórico do controle de constitucionalidade brasileiro, o contato e a leitura das Atas de Julgamento do ano de 1965, do Arquivo do Supremo Tribunal Federal, por onde se iniciou a investigação da presente pesquisa, despertaram a compreensão sobre o que Reinhart Koselleck chama a atenção em sua teoria da história, ao dispor que as fontes do passado são capazes de nos oferecer notícia imediata sobre fatos e ideias, ou sobre planos e acontecimentos, porém não de discorrer sobre o tempo histórico em si (KOSELLECK, 2006, p. 13).

Diante dos desafios e dilemas próprios do fazer historiográfico (COSTA, 2008, p. 21), meditar sobre as reflexões e conceitos da filosofia da história se fazem necessários. Inicialmente porque a história, como campo do saber, pode ser conceituada como a ciência dos homens no tempo (BLOCH, 2001, p. 55) escrita pelo historiador, no tempo presente, a partir de textos por ele interpretados “[...] com todo o peso de sua personalidade” (COSTA, 2008, p. 24).

Com o intuito de costurar e permear os caminhos da história constitucional recente brasileira, parte-se da pré-compreensão de que o olhar da intérprete das fontes históricas está ligada a um contexto preciso, marcado por inúmeros elementos que constroem sua personalidade, tais como a cidade em que nasceu, a formação educacional, a língua e o meio em que convive. Não obstante, no empenho da atividade historiográfica, a operação hermenêutica ocorreu de modo aberto aos estímulos dos textos distantes e diferentes, de modo a se evitar que a narração, fingindo representar o passado, fale, na realidade, apenas do presente (COSTA, 2008, p. 26).

O historiador italiano Enzo Traverso disciplina que a história é apenas parte da memória e, para existir como um campo de conhecimento, deve se emancipar dessa memória, não a rejeitando, mas colocando-a à distância. Um curto-circuito entre a história e a memória pode ter consequências prejudiciais no trabalho histórico, transformando o historiador em um simples advogado da memória ou perdendo de vista

o contexto mais amplo com o qual essa memória está vinculada (TRAVERSO, 2007, p. 5).⁹

Assim, é possível perceber como um fator inicialmente individual como a memória também pode ser uma construção social e coletiva. A memória de acontecimentos marcantes da história nacional, como o regime civil-militar, “[...] constitui um objeto de disputa importante, e são comuns os conflitos para determinar que datas e que acontecimentos vão ser gravados na memória de um povo” (POLLAK, 1992, p. 203).

Especificamente sobre o papel do historiador do constitucionalismo, Joaquín Varela Suanzes-Carpegna indica que seu objetivo fundamental consiste em explicar a gênese e o desenvolvimento; como e para que se criaram; como se interpretam as doutrinas e conceitos constitucionais, tudo isso em uma perfeita consonância com o contexto político, social e intelectual em que surgiram. Além disso, deve-se analisar as conexões com outras doutrinas e conceitos anteriores e contemporâneos, nacionais ou estrangeiros, bem como os impactos normativos, institucionais e intelectuais sobre a própria época e o tempo posterior (SUANZES-CARPEGNA, 2008, p. 26).

Ao se pesquisarem homens e instituições, sejam elas jurídicas, políticas ou sociais, é necessário situar que o tempo histórico está associado à ação social e à política, a personagens concretos que agem e sofrem as consequências dessas ações, a instituições e organizações que possuem formas próprias de ação e consecução que lhe são intrínsecos e possuem cada um seu ritmo temporal próprio (KOSELLECK, 2006, p. 14).

A fim de criar uma narrativa, o historiador se baseia na mudança do tempo e do espaço, permitindo que as fontes lhe revelem que muitas coisas acontecem ao mesmo tempo, de modo sincrônico ou diacrônico, em contextos completamente heterogêneos. Os conflitos, compromissos e formações de consenso podem ser atribuídos a tensões e rupturas contidas causadas por e em diferentes estratos temporais.

⁹ También la historia, que en el fondo no es sino una parte de la memoria, como lo recordaba Ricoeur, se escribe siempre en presente, aunque pase por otras mediaciones. Para existir como campo del saber, sin embargo, ella debe emanciparse de la memoria, no rechazándola sino poniéndola a distancia. Un cortocircuito entre historia y memoria puede tener consecuencias perjudiciales sobre el trabajo histórico al transformar al historiador en un simple abogado de la memoria o al hacerle perder de vista el contexto más general con el cual esa memoria se vincula. Una buena ilustración de este fenómeno está dada por el debate de estos últimos años alrededor del problema de la “singularidad” del genocidio judío (Traverso, 1999) (TRAVERSO, 2007, p. 5).

A partir dessa expressão “estratos de tempo”, Koselleck disponibiliza a imagem das formações geológicas, cada uma com suas profundidades e estágio de formação diferentes, que se transformaram e se diferenciaram umas das outras em velocidades também distintas no decorrer da história geológica. Transposta para a história humana, política ou social, a metáfora permite separar, de modo analítico, os diversos planos temporais em que as pessoas se movimentam e os acontecimentos se desenrolam (KOSELLECK, 2014, p. 19).

Os tempos históricos consistem, então, em vários estratos que remetem uns aos outros, mas não são mutuamente dependentes. A compreensão dos resultados históricos a partir da estratificação temporal foi a grande contribuição do autor em seu objetivo de eliminar o fazer histórico entre o linear e o circular.

No âmbito do objeto de estudo desta dissertação, é possível compreender os movimentos das camadas dos estratos de tempo da sociedade civil, da política e do direito, de acordo com seus tempos próprios. Para tanto, no esforço de contribuir à história constitucional brasileira, essas camadas de tempo foram analisadas sob a perspectiva normativo-institucional, por meio da análise dos textos constitucionais e de documentos oficiais que permitem conhecer o funcionamento das instituições (SUANZES-CARPEGNA, 2008, p. 11).

A perspectiva doutrinal (SUANZES-CARPEGNA, 2008, p. 11), por outro lado, aponta que as fontes da História constitucional disponíveis consistem *i)* nos anais das Constituintes; *ii)* nos diários de sessões das Casas do Congresso Nacional; *iii)* nas notícias dos jornais; *iv)* nas mensagens encaminhadas do Ministério da Justiça para a Presidência da República; *v)* nos artigos publicados na imprensa; *vi)* na jurisprudência do STF; *vii)* nas publicações científicas de revistas especializadas; e *viii)* nos manuais de doutrina que marcam as dinâmicas do desenvolvimento da ciência do Direito Constitucional entre as décadas de 1940 e 1960.

Nessa reflexão sobre o papel do historiador, a missão de “fazer a história do tempo presente é, ao contrário, postular que o presente possui uma espessura, uma profundidade, que ele não se reduz a uma soma de instantaneidades que se compreenderá repentinamente” (ROUSSO, 2016, p. 237). Escrever sobre o passado próximo não significa, assim, ter a última palavra sobre os autores e objetos observados, mas sim ser a segunda ou terceira voz, após as dos jornalistas e testemunhas, por exemplo.

Para Rousso, fazer história é criar uma mediação, estabelecer uma ponte entre um passado não mais inteligível para as gerações posteriores e um presente que precisa de um enraizamento temporal.

Na pretensão de averiguar que tipo de deslocamento do futuro a EC nº 16/1965 ajudou a moldar na jurisdição constitucional brasileira, houve a preocupação de interligar normas, instituições e doutrinas constitucionais com a sociedade na qual se inserem, permeando entre o estrato político, o estrato jurídico e o estrato intelectual.

Nesse fazer histórico, em que os acontecimentos não podem ser narrados como mera sucessão de fatos desencadeados de maneira linear, sem interrupções, muito menos de forma recorrente e circular, a teoria da história, em seu sentido moderno, desenvolvida por Koselleck, também apresenta três modos de experiência que fornecem um arranjo de sincronicidade temporal que dá suporte inicial à primeira inquietude sobre como explicar a gênese e o desenvolvimento, como e para que se criou e de que forma se interpretou a representação de inconstitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro.

Ao se investigar o tempo em um processo histórico, a primeira constatação é a irreversibilidade dos acontecimentos, a singularidade que representa, em última medida, forças que estavam represadas (KOSELLECK, 2014, p. 21). Por essa perspectiva, é possível se pensar no progresso como uma sucessão de singularidades, compreendido, por exemplo, como uma descoberta tecnológica ou industrial.

De modo mais amplo, a história também compreende estruturas de repetição que não se esgotam em singularidades. As leis precisam ser formuladas de modo geral, para que sejam aplicadas repetidamente e, assim, possam assegurar a justiça. Os casos individuais se distinguem em sua singularidade, entretanto, para que as leis possam ser aplicadas a um caso, é necessário que as teorias da justiça se baseiem na duração relativa dos textos legais e na sua replicabilidade (KOSELLECK, 2014, p. 22).

Permite-se, assim, medir diferentes velocidades, acelerações ou atrasos que tornam visíveis os diferentes modos de mudanças que exibem grande complexidade temporal.

Com isso, nesse período entre 1964 e a promulgação da Constituição de 1988, houve diversas tentativas de transformar a estrutura constitucional para atender aos novos objetivos da “revolução vitoriosa” – segundo a autopercepção dos militares expressa no Preâmbulo do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Para Cristiano Paixão, “[...] por se tratar de um processo revolucionário, o movimento de março de

1964 teria a capacidade de moldar a forma constitucional” (PAIXÃO, 2011, p. 158). E assim foi feito durante os anos em que se seguiu o regime militar.

Considerando que houve a convivência da Constituição da República de 1946 com o Ato Institucional, e, mais ainda, com a edição sequencial de atos institucionais e emendas constitucionais, a legalidade autoritária no Brasil se equilibrou entre dicotomias que são interpretadas como meios de enfraquecer o Congresso Nacional e centralizar o cerne político-decisório nas mãos do Executivo com intervenções excessivas no Judiciário, como instrumentalização de uma institucionalidade marcada pela lógica da ruptura (CATTONI; PATRUS, 2016, p. 180).

Em uma cronologia do tempo natural, delimitada aqui desde a Proclamação da República, e concentrando-se entre a Constituição de 1946 e a Reclamação nº 849, de 1970, é possível falar de diferentes níveis de transcurso histórico. Uma fissura temporal pode conter diferentes camadas de tempo nas quais é possível, de início, identificar o tempo histórico *i*) da Constituição de 1946, promulgada para consistir em um fenômeno transcendente; *ii*) do STF, órgão do Poder Judiciário; *iii*) da política, intrinsecamente veloz; e *iv*) dos juristas, que compunham ou não cargos públicos ao longo de suas carreiras e possuíam cada um seus interesses próprios.

Dos diferentes níveis de transcursos históricos, o conceito de simultaneidade da não simultaneidade envolve diferentes extensões de tempo. A partir da afirmação de Koselleck, para quem as “[...] comparações realizadas pelo historiador servem para destacar a simultaneidade de assincronias” (KOSELLECK, 2014, p. 272), a análise das dinâmicas de poder do governo de Castello Branco permite interpretá-las como um esforço para manter o texto constitucional de 1946, editar ato institucional em momentos de tensão com o Legislativo, e, ainda, promulgar emendas constitucionais. Tais dinâmicas permitem, então, verificar em que medida, no Brasil, o espaço da ação política pareceu se atrofiar ou se dilatar em função da proeminência do aparato técnico e industrial que transformou o século XX (KOSELLECK, 2006, p. 123).

E, no âmbito dessas mudanças do século passado, especificamente a Reforma do Poder Judiciário que alterou a configuração da jurisdição constitucional no Brasil, importa trabalhar o conceito de estruturas compreendidas como circunstâncias que não se organizam de acordo com a estrita sucessão dos eventos passados, tendo em vista que provocam maior duração e estabilidade, assim como se alteram em prazos mais longos (KOSELLECK, 2006, p. 135).

A exemplo dos modelos constitucionais e sistemas jurídicos (que pretendem ultrapassar temporalmente o campo de experiência cronológico de um indivíduo situado em um determinado tempo), a observação *i*) da relação de eventos que se sucederam até a promulgação da EC nº 16/1965, cujo evento consiste na introdução da representação de inconstitucionalidade no âmbito das competências de julgamento do STF; e *ii*), dos julgamentos das primeiras representações, após a inserção da emenda no ordenamento jurídico, permite que se apreenda a história constitucional por meio do esclarecimento recíproco dos eventos pelas estruturas (aqui compreendidas a CF e o STF) e vice-versa (KOSELLECK, 2006, p. 139).

Além disso, as fontes da História Constitucional, para além das respostas, trazem consigo os fragmentos do tempo com seus instantes carregados de peso e de sentidos: tempos fortes, que iniciam novas perspectiva, mas também tempos de pausas, com instantes suspensos, propícios a reflexões e reorientações (OST, 2005, p. 31). Isto posto, a análise da construção do controle de constitucionalidade tem por pressuposto “[...] reconhecer que o tempo de uma sociedade aberta não é regular e uniforme; é admitir que ele seja percorrido por hesitações, cruzado por incertezas, transtornado por acontecimentos imprevistos [...]” (OST, 2005, p. 32).

A publicação do *Jornal do Brasil*, do dia 1º de setembro de 1965, demonstra que, enquanto os ministros do STF deliberavam entre si o interesse em nomear um representante para integrar o grupo de trabalho constituído no Congresso para estudar e propor a reforma dos três poderes da República, o momento de espera pela resposta foi interpretado como um desejo do STF em participar do grupo de trabalho “[...] somente no tocante à Reforma do Judiciário, defendendo seus pontos-de-vista e não se imiscuindo nos demais assuntos” (*Jornal do Brasil*, 1º set. 1965, *online*). Além dessa espera, as incertezas eram sentidas: “praticamente nada transpirou do encontro. Mas se disse que o Ministro Ribeiro da Costa historiou ao Senador Moura Andrade as dificuldades do STF em participar de um grupo de trabalho que poderá tomar rumos imprevisíveis” (*Jornal do Brasil*, 1º set. 1965, *online*).

Na mesma notícia, pode-se verificar que os próprios personagens políticos possuíam a consciência da condição de estrutura estável e duradoura do Poder Judiciário, ao narrar possível diálogo entre o Deputado Oliveira Brito e Milton Campos, então ministro da Justiça: “[...] ambos consideram que na reforma do Judiciário não pode haver interferência de interesses políticos nem de interesses emergentes” e “[a]centuou o Presidente da Comissão Mista do Congresso incumbida do estudo das

reformas dos três poderes que ‘a reforma do Poder Judiciário, sobretudo, não pode ser elaborada sob emoções’”.

A apreensão do ministro Ribeiro da Costa sobre a imprevisibilidade dos rumos do grupo de trabalho para as reformas legislativas e o receio quanto ao futuro abriram espaço para que sejam analisadas as categorias meta-históricas de espaço da experiência e horizonte de expectativa.

A experiência – entendida como o passado atual, no qual os acontecimentos foram incorporados e podem ser lembrados – é espacial porque forma um todo em que muitos estratos de tempo anteriores estão simultaneamente presentes (KOSELLECK, 2006, p. 311).

A expectativa se realiza no hoje como futuro presente, que apenas pode ser previsto, e dela fazem parte a esperança e o medo, bem como a inquietude sobre o que virá a ser (KOSELLECK, 2006, p. 310).

Das experiências passadas, é possível esperar no hoje que elas se repitam e sejam confirmadas no futuro. No entanto, no horizonte de expectativa, são possíveis apenas meros prognósticos. É na tensão entre experiência e expectativa que, de formas sempre diferentes, surgem novas soluções, fazendo surgir o tempo histórico.

Entre os espaços de experiência e os horizontes de expectativas, as camadas de não sincronidade se superpõem, se afastam e se aproximam em ritmos distintos. A partir da aplicação das ferramentas meta-históricas ora delineadas, será possível percorrer os estratos temporais que permitam contar uma história do controle de constitucionalidade brasileiro e perceber como o Direito conecta o presente ao passado e ao futuro, tanto de forma implícita como de forma explícita (BENDA-BECKMANN, 2014, p. 5).¹⁰

A fissura temporal gerada com a introdução de uma representação contra a inconstitucionalidade no estrato temporal do Direito ocorreu em 1965, a partir da promulgação da EC nº 16, de 26 de novembro de 1965. Esse instante temporal, no entanto, contém fragmentos de espaços de experiências e de forças que foram

¹⁰ “Law connects the present with the past and future either implicitly or explicitly in an array of ways, for instance, in basic legal concepts, in specific regulations, and in claims to concrete property objects. Legal orders also define the temporal and spatial validity of regulations, decisions or institutions in normative terms. This does not mean that these time frames are actually followed and that people always abide by these limitations. Often the temporal and the spatial scope of the social workings of law extend far beyond the validity claims. Persons may act in anticipation of a law not yet validly enacted.” (BENDA-BECKMANN, 2014, p. 5).

represadas ao longo de toda a construção e da modelação própria da República Federativa Brasileira, iniciada no século XIX e que serão adiante analisadas.

1.2 A proclamação da República e a jurisdição constitucional brasileira

Proclamada a República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, em 15 de novembro de 1889, rapidamente foram alterados nomes e símbolos, a exemplo da troca do brasão monárquico com as armas imperiais pelo lema positivista “Ordem e Progresso”, como meio de provar que a República vinha para ficar e estava iniciado um novo tempo (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 318).

Uma das marcas do rompimento com a monarquia no constitucionalismo brasileiro consistiu na previsão do controle judicial de constitucionalidade. Se no Império cabia ao Poder Moderador zelar pela manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos, o vértice do sistema estatal e normativo era ocupado pelo imperador, razão pela qual a validade de leis e atos não se limitava pela Constituição, mas sim por sua vontade sempre justa e legítima, envolta por uma sacralidade voltada aos interesses coletivos e, em última instância, constitucional (CONTINENTINO, 2017, p. 2525).

Isso não significava, por outro lado, que entre as atribuições do Imperador existia a de exercer o controle de constitucionalidade das leis, tornando inválida e inaplicável uma lei por incompatibilidade com a Constituição, nos moldes hoje compreendidos (CONTINENTINO, 2017, p. 2525), tendo em vista que a posição suprema do monarca sobre os demais poderes e no exercício de inspeção da nação não abria espaço propício ao desenvolvimento de um controle judicial.

Na Constituição do governo provisório, publicada e justificada pela urgência de acelerar a organização definitiva da República, formulada “[...] com as lições da experiencia”,¹¹ foi criado o Poder Judiciário da União, cujos órgãos seriam o Supremo Tribunal Federal e os tribunais federais, distribuídos por juízes, em quantidade a ser criada pelo Congresso.

¹¹ Considerando na suprema urgencia de acelerar a organização definitiva da Republica, e entregar no mais breve prazo possível á Nação o governo de si mesma, resolveu formular sob as mais amplas bases democraticas e liberaes, de accordo com as lições da experiencia, as nossas necessidades e os principios que inspiraram a revolução a 15 de novembro, origem actual de todo o nosso direito publico, a Constituição dos Estados Unidos do Brazil, que com este acto se publica, no intuito de ser submettida á representação do paiz, em sua proxima reunião, entrando em vigor desde já nos pontos abaixo especificados.

Delineados os traços da República brasileira, o controle incidental e difuso de constitucionalidade, exercido pelo Poder Judiciário da União, passou a ser expressamente previsto como competência jurisdicional desde o Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890 (Constituição Provisória), diante da competência dos juízes ou tribunais federais decidirem causas fundamentadas em disposição da Constituição Federal e da competência do STF de julgar os recursos interpostos contra sentenças em que fossem contestadas a validade de leis ou atos dos governos dos Estados em face da Constituição.¹²

Para Christian Edward Cyril Lynch e Cláudio Pereira de Souza Neto, a Constituição Provisória foi uma tentativa consciente dos atores republicanos de romper a autonomia do Estado sobre a sociedade e sedimentar a moldura intelectual norte-americana em detrimento da francesa, por meio *i*) da substituição do unitarismo pelo federalismo; *ii*) do parlamentarismo pelo presidencialismo; *iii*) da dualidade entre justiça administrativa e justiça comum por um judiciário uno e autônomo; *iv*) da criação de um supremo tribunal soberano; e, por fim, *v*) da substituição do poder moderador do chefe do Estado pelo controle jurisdicional de constitucionalidade (LYNCH; NETO, 2012, p. 97-98).

O governo provisório, no entanto, delimitou que o texto dessa Constituição Provisória apenas teria vigor quanto à dualidade das Câmaras do Congresso – sua composição, sua eleição e a sua função, que seria justamente a de aprovar o texto até então proposto. Assim, nos estritos termos da Constituição Provisória, a organização do Poder Judiciário Federal, embora já prevista no Decreto, não estava em vigor, o que englobava os vencimentos dos juízes e o número de tribunais federais, que seriam determinados pelo próprio Congresso.

¹² **Art. 58.** Ao Supremo Tribunal Federal compete:

II. Julgar, em gráo de recurso, as questões resolvidas pelos juizes e tribunaes federaes, assim como as de que trata o presente artigo, § 1º, e o art. 60;

§ 1º Das sentenças da justiça dos Estados em ultima instancia haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal:

a) quando se questionar sobre a validade, ou a applicabilidade de tratados e leis federaes, e a decisão do tribunal do Estado for contra ella;

b) quando se contestar a validade de leis ou actos dos governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federaes e a decisão do tribunal do Estado considerar válidos os actos, ou leis impugnados.

§ 2º Nos casos em que houver de applicar leis dos Estados, a justiça federal consultará a jurisprudencia dos tribunaes locaes; e vice-versa, a justiça dos Estados consultará a jurisprudencia dos tribunaes federaes, quando houver de interpretar leis da União.

Art. 59. Compete aos juizes ou tribunaes federaes decidir:

a) as causas em que alguma das partes estribar a acção, ou a defesa, em disposição da Constituição Federal;

Não obstante, prevista a convocação do Congresso para 15 de novembro de 1890, em 11 de outubro de 1890 foi publicado o Decreto nº 848, para organização da Justiça Federal.

Exercida por um Supremo Tribunal Federal e por juízes “inferiores” (intitulados “Juizes de Secção”), foi implementada a Justiça Federal, pela primeira vez no Brasil, a partir da então recente inauguração da Primeira República. O Supremo Tribunal Federal do governo provisório foi composto de quinze juízes, que poderiam ser escolhidos dentre os “juizes seccionaes” ou dentre os cidadãos de notável saber e reputação, que possuíssem as condições de elegibilidade para o Senado.¹³

Esses juízes de secção foram nomeados pelo Presidente da República dentre os cidadãos habilitados em Direito com prática mínima de quatro anos de advocacia ou exercício de magistratura. Uma de suas competências consistia em processar e julgar as causas em que alguma das partes fundasse a ação ou a defesa em disposições da Constituição Federal, ou que tivessem por origem atos administrativos do governo federal.

A competência recursal do STF consistia em julgar recursos interpostos contra as sentenças definitivas proferidas pelos “[...]tribunaes e juizes dos Estados” (além das questões de alçada, sucessão de estrangeiros, causas criminais e suspeições) e foi prevista do seguinte modo:

- a) quando a decisão houver sido contraria á validade de um tratado ou convenção, á applicabilidade de uma lei do Congresso Federal, finalmente, á legitimidade do exercicio de qualquer autoridade que haja obrado em nome da União - qualquer que seja a alçada;
- b) quando a validade de uma lei ou acto de qualquer Estado seja posta em questão como contrario á Constituição, aos tratados e ás leis federaes e a decisão tenha sido em favor da validade da lei ou acto;
- c) quando a interpretação de um preceito constitucional ou de lei federal, ou da clausula de um tratado ou convenção, seja posta em questão, e a decisão final tenha sido contraria, á validade do titulo, direito e privilegio ou isenção, derivado do preceito ou clausula.¹⁴ (*BRASIL, 1890, online*).

Desta forma, quatro meses após a apresentação de uma proposta de texto constitucional por parte do governo provisório, que seria apreciado pelo Congresso a partir do mês de novembro do ano de 1890, Deodoro da Fonseca se adiantou e organizou por si só a Justiça Federal brasileira.

¹³ Art. 5º O Supremo Tribunal Federal terá a sua séde na capital da Republica e compor-se-ha de quinze juizes, que poderão ser tirados dentre os juizes seccionaes ou dentre os cidadãos de notavel saber e reputação, que possuam as condições de elegibilidade para o Senado.

¹⁴ Cf. Art. 9º, II, Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890.

Dentro dessa organização foi estabelecido o controle jurisdicional de constitucionalidade com contornos mais bem definidos do que o inicialmente previsto no texto da Constituição Provisória e que seria debatido pelos constituintes no mês seguinte, considerando que, no Decreto de Organização da Justiça Federal então implementado, caberia ao STF julgar a validade de uma lei ou ato de qualquer Estado em confronto com a Constituição cuja sentença tenha sido favorável à validade da lei ou do ato; e, como novidade, caberia ao STF interpretar um preceito constitucional ou lei federal, cláusula de tratado ou convenção em um caso concreto que envolvesse a validade de título, direito, privilégio ou isenção derivado do preceito ou cláusula em discussão.

Lynch e Neto interpretam a novidade como o ponto final de um caminho percorrido na República, mas que veio sendo pavimentado ao longo da monarquia e que levou à substituição do Poder Moderador, de cunho estrutural, exercido pelo Imperador, por um controle normativo, exercido pelo Poder Judiciário, conforme indica o depoimento do republicano Salvador de Mendonça acerca de Dom Pedro II ter considerado, em 1889, criar um tribunal semelhante à Suprema Corte norte-americana para lhe transferir as competências do Poder Moderador (LYNCH; NETO, 2012, p. 101).

Fato é que, apesar da certeza pela escolha da forma de governo republicana, estampada no art. 1º, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891,¹⁵ a conformação da organização judiciária foi objeto de disputas, tendo em vista as peculiaridades do republicanismo brasileiro.¹⁶

Iniciados os trabalhos do Congresso Constituinte e, sobretudo, debruçando-se à discussão acerca da organização judiciária em sessão de 7 de janeiro de 1891, Campos Salles, ministro da Justiça do governo provisório, foi criticado por ter oferecido ao chefe do governo provisório, Deodoro da Fonseca, o modelo de organização judiciária dual, implementado no ano anterior por meio do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890.

¹⁵ Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

¹⁶ O SR. ALMEIDA NOGUEIRA. – (...) Compreendo, senhores, que a melhor Constituição nem sempre é aquella que consigna os mais adeantados princípios do direito publico universal, mas aquella que alcanca o predicado de ser a mais adaptada às peculiaridades do paiz para o qual legisla (apoiados). (http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1891/1891%20Livro%201.pdf – p. 6).

Os constituintes, por mais que se legitimassem no modelo federativo norte-americano e alemão para defender ou refutar a estrutura elaborada pelo governo provisório, chegavam a conclusões distintas acerca da possibilidade de existir no Brasil um Direito único e justiças diferentes dentro da mesma República: a justiça estadual e a justiça federal, na qual está inserida o STF.

Dos debates dos constituintes é possível afirmar que, por mais que houvesse a reunião de civis e militares com os mais distintos propósitos democráticos, autoritários, aristocratas rurais conservadores, liberais democratas ou conservadores, o Congresso Constituinte concentrou seus esforços e tempo para importar ao país modelos considerados modernos e cultos, primordialmente o norte-americano. Com fundamento na experiência argentina, alemã e suíça, no que diz respeito ao constitucionalismo e organização judiciária, introduziu institutos de direito público inéditos no sistema jurídico brasileiro, reescrevendo o anteprojeto da Comissão da Constituição Provisória.

De todo modo, quanto ao controle de constitucionalidade, foi mantido o projeto provisório e não se ventilou a possibilidade de acrescentar a hipótese da alínea “c” adotada pelo modelo de Campos Salles no Decreto nº 848, que permitia ao Supremo dar a palavra final quanto à interpretação de preceito constitucional ou de lei federal.

A competência para interpretar preceitos constitucionais face a um direito em litígio, nem sequer comentada pelos constituintes enquanto discutiam a organização do Poder Judiciário, conferida ao Supremo, reflete a diferença substancial entre a estrutura monárquica e a republicana, que explicam o motivo primordial pelo qual não é possível identificar a inclusão do controle de constitucionalidade como mera substituição do Poder Moderador no sistema jurídico brasileiro, tendo em vista as diferenças conceituais e estruturais entre as formas de governo.

Na tentativa de transplantar o arcabouço jurídico nos moldes da federação norte-americana, o ministro Campos Sales destacou a importância do poder de interpretar as leis, atividade que envolve necessariamente a verificação sobre se as leis são conformes à Constituição, com a declaração de nulidade, como meio de se evitarem excessos legislativos. E a possibilidade de se atribuir tal poder ao Judiciário decorria da diferença de característica que se dá ao Poder Judiciário no regime monárquico e na nova República, inaugurada com base nos moldes democráticos do sistema federal. Essa percepção reafirma o posicionamento no sentido de que, ocorrido uma ruptura na estrutura do Estado, não há elementos coincidentes entre o Poder Moderador e o

controle jurisdicional que permitam interpretá-lo como um mero instrumento de substituição.

Se no passado, a função do liberalismo teria sido a de limitar o poder violento dos reis e o poder do liberalismo no início da República, para Campos Sales, seria opor um limite ao poder ilimitado dos parlamentos. E, para ele, essa missão histórica de limitar o parlamento caberia então ao Poder Judiciário, e “Ahi está posta a profunda diversidade de indole que existe entre o poder judiciario, tal como se acha instituido no regimen decahido, e aquelle que agora se inaugura, calcado sobre os moldes democraticos do systema federal” (Brasil, 1890, *online*).

Da posição de poder subordinado, o Judiciário foi elevado a poder soberano, com o objetivo de manter o equilíbrio, a regularidade e a independência entre os outros poderes ao mesmo tempo em que garantisse o livre exercício dos direitos do cidadão. E sua inspiração foi baseada nos Estados Unidos, país em que “[...] se considera o poder judiciario como a pedra angular do edificio federal e o unico capaz de defender com efficacia a liberdade, a autonomia individual” (BRASIL, 1890, *online*).

Nesse espaço de tempo em que discutida as bases iniciais da República Federativa do Brasil, o horizonte de expectativas (Koselleck, *op. cit.*) amplamente manifestado pelos congressistas consistia na preocupação da relação entre a atuação das câmaras legislativas dos estados federados e a da União.

E, admirados com o espaço de experiência da ação política da Suprema Corte Norte Americana, deputados como Ubaldino do Amaral, ao tratarem de operações de créditos dos estados, explicavam que sempre haveria a possibilidade de o Supremo decretar a lei estadual inconstitucional ao ser executada, provocado pelo primeiro cidadão que estiver debaixo do seu domínio e levar a reclamação ao tribunal.

O deputado Nilo Peçanha chamou sua atenção: “Quando ha pleito”, a partir do que Ubaldino do Amaral explicou como os congressistas entendiam a única opção que fazia sentido para que se declarasse uma lei inconstitucional:

Sim, quando ha pleito, que se dá quando a lei tem execução; e, si ella não tem execução, a ninguém prejudica. Dizia eu, o primeiro cidadão que se acha debaixo do domínio da lei, vae fazer a sua reclamação perante o Supremo Tribunal, e este, exercendo uma importantíssima attribuição politica, que a nenhum sábio da Europa tinha lembrado, mas que entretanto é tão salutar e fecunda, sem revogar a lei, sem a declarar nulla, sem, portanto, entrar tambem em competência com a União ou com o Congresso do Estado, declara simplesmente que aquella lei por inconstitucional não pode ser aplicada contra o cidadão que reclamou, e assim fica terminada a questão. Qualquer outro cidadão que estiver no mesmo caso fará igual reclamação, e o Supremo Tribunal dará a mesma sentença. E’ uma lei que não se executa, e os tribunaes do Estado, mesmo o seu Congresso, terão naturalmente o bom senso de

vê que a não devem conservar como um espantalho, como uma múmia, para não ter execução, e a revogarão; e, si não quiserem revogá-la, que fique como um objeto antigo em um museo, como curiosidade apenas (Anais, Sessões preparatórias, 1980, p. 274).

A experiência norte-americana foi incorporada no texto constitucional e modificada no ritmo próprio da construção da república federativa brasileira, permeada por interesses e acontecimentos que se sobrepuseram e ocorreram conforme diferentes estruturas e escalonamentos. Estritamente quanto à incorporação do modelo federativo e da organização dos Poderes, o Poder Judiciário foi colocado em uma nova posição, com uma nova estrutura e novas competências. Notadamente, o controle de constitucionalidade incidental e difuso foi o único modelo considerado.

Corroborando essa interpretação, também, o fato de que a disputa entre o interesse político no controle originou de práticas concretas ocorridas anteriormente, nas quais Assembleias Legislativas locais editavam leis de natureza tributária para incrementar a própria arrecadação, o que usurparia a competência do Governo Central. Diante dessas experiências, presumia-se que os novos Estados federados se valeriam do mesmo mecanismo, embora superada a monarquia (CONTINENTINO, 2017, p. 2528).

Ainda que tenham existido reações quanto à Organização Judiciária, no que diz respeito à criação, à composição e à nomeação dos ministros e juízes – o que evidencia a divisão interna dos constituintes quanto ao próprio significado do republicanismo ou quanto aos objetivos institucionais do novo regime (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 320) –, a construção da competência judicial em si do controle jurisdicional não gerou resistências ou reações diretas.

Do mesmo modo, a leitura dos anais não permite afirmar que tenha sido suscitado como opção um controle de constitucionalidade de leis em abstrato. Nesse sentido, inclusive, Gilmar Ferreira Mendes faz a leitura da obra de Rui Barbosa e conclui que “[...] era inequívoca a consciência de que o controle de constitucionalidade não se havia de fazer in abstracto”. (MENDES; GONET, 2016, p. 1112).¹⁷

1.3 Momentos constituintes e controle jurisdicional de constitucionalidade

Garantida a estabilidade política da República, por meio dos procedimentos inicialmente constituídos e, com o passar dos anos, da Primeira República, por meio do

¹⁷ Destaca ainda Gilmar Mendes que: “Os tribunais - dizia Rui - não intervêm na elaboração da lei, nem na sua aplicação geral. Não são órgãos consultivos nem para o legislador, nem para a administração (...)”8. E sintetizava, ressaltando que a judicial review “é um poder de hermenêutica, e não um poder de legislação” (MENDES; GONET, 2016, p. 1112).

empenho dos governos estaduais em manter o conflito político delimitado à esfera regional, do reconhecimento da soberania dos estados no exercício da política interna e pela manutenção de um processo eleitoral fraudulento, o país foi permeado por acontecimentos e novidades, no âmbito interno e externo (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 322).

As diferentes temporalidades da economia agrário-exportadora, do desenvolvimento urbano, dos imigrantes e dos movimentos tenentistas, no final dos anos de 1920, em um movimento de repetição da história, se encontraram novamente para rever o passado e projetar um novo futuro (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 350), uma vez que o encantamento com a modernidade do início da República não era mais suficiente ao país, que passou a buscar modelos de identidade nacional próprios.

Na rota de cada trilha indicativa dos eventos ocorridos na história constitucional brasileira até o momento da promulgação da EC nº 16, em 1965, as fontes revelaram personagens que, em seus atos, falas, silêncios e posições políticas, permitem que sejam reconstruídas, no tempo presente, as trajetórias de pensamentos e acontecimentos, sobretudo por terem ocupado papéis políticos de destaque em contextos distintos na história contemporânea brasileira na década de 1930 e no pós-64.

A partir, então, da provocação de Airton Seelaender (SEELAENDER, 2009, p. 429), para que os estudiosos da história do Direito dessem atenção à discussão sobre o papel dos juristas e do pensamento jurídico nas ditaduras brasileiras, fez-se o esforço para que a leitura das fontes não fosse atualizante e resultasse em um monólogo entre a pesquisadora e os sujeitos históricos como um “[...] monólogo entre o historiador e uns sujeitos históricos desprovidos de autonomia, uns bonecos de ventríloquo em que ele transforma os actores do passado, dando-lhes voz, emprestando-lhe palavras e impondo-lhe pensamentos” (HESPANHA, 2005, p. 32).

Tal provocação, ainda, permitiu compreender a base ideológica inicial da literatura jurídica, que serviu de pano de fundo para alterações significativas no âmbito do Poder Judiciário durante o período da ditadura militar de 1964, com a adoção de temas e teorias novos (SEELAENDER, 2009, p. 420).

Ator político importante do quadro da ditadura civil-militar instaurada em 1964, o início da vida pública de Juracy Magalhães pode ser considerado a partir da sua participação no movimento de 30. Em “O último tenente”, Juracy Magalhães saúda seus companheiros de luta que, entre as décadas de 1920 e 1930, “[...] acreditaram poder reformar o Brasil” (MAGALHÃES, 1996, p. 42). O Tenentismo, na memória do militar

político, pretendia acabar com as fraudes nas eleições e o autoritarismo das velhas oligarquias que se alternavam no poder.¹⁸

Embora estivessem lutando contra a corrupção, Juracy Magalhães, em suas memórias, compreende sua visão como a de todos os tenentes e abre uma chave de leitura a indicar que muitos acontecimentos históricos no estrato da política brasileira não tinham uma teoria previamente criada a favor de um movimento ou outro, mas sim foram respostas ou reações a situações postas que já não mais atendiam às demandas sociais e econômicas de um determinado período cronológico.

Ao corroborar a tal chave de leitura, o fragmento de memória do militar afirma que

[...] nós, os tenentes, não seguíamos uma ideologia definida, não nos ligávamos a esta ou àquela classe social, embora nossas propostas de reforma ética e política atendessem aos anseios dos cidadãos do povo e da classe média, então excluídos do Olimpo oligárquico. Queríamos combater a injustiça e ao mesmo tempo confrontar as altas patentes do Exército que vinham sustentando esse tipo de opressão (MAGALHÃES, 1996, p. 44).

Com o cuidado na análise das memórias do tenente, o qual busca, no fundo, criar sua imagem política e ressaltar suas ações “em prol da nação”, Schwarcz e Starling apontam que a atuação dos tenentes na década de 1930 significou a busca pelo poder que não conseguiram desde a Proclamação da República (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 356). A adesão dos tenentes ao movimento da Aliança Liberal oferecia a experiência militar, seu idealismo, inquietude política, simpatia entre setores médios da população e a massa de trabalhadores urbanos.

Assim, a confluência entre os jovens oficiais e os líderes civis da oposição permitiram o avanço da conspiração para a deflagração de uma ação armada após a declaração de que Júlio Prestes havia vencido as eleições presidenciais. Com o episódio do assassinato de João Pessoa, a oposição teria encontrado o pretexto para dar início à revolta armada que culminou na deposição de Washington Luís e na entrega do poder a Getúlio Vargas.

Por outro lado, também é possível compreender a participação dos tenentes na década de 1930 a partir do amadurecimento de um projeto para a sociedade brasileira

¹⁸ No recorte dos acontecimentos históricos aqui narrados, a trajetória política dos atores históricos ora enfatizados foi interpretada com a dificuldade de se evitar reduzir as complexidades e compreender que os personagens, como pessoas da vida real, se reorientam. Logo, cumpre ressaltar que não é possível traçar suas trajetórias com linearidade e pretender compreender as atitudes políticas pós-64 com base nos acontecimentos da década de 1930.

e da influência do arcabouço teórico autoritário e antiliberal que ganhou força nessa década.

Com a inspiração nas obras de Alberto Torres (político, jornalista e jurista brasileiro, autor de obras sobre os problemas políticos e sociológicos brasileiros do início do século XX) e Oliveira Viana (jurista, historiador e sociólogo brasileiro que produziu obras com viés sociológico no início do século XX), o programa continha o pensamento jurídico centrado no estatismo, autoritarismo e elitismo, no qual o Estado era a entidade distante dos interesses particulares ou de classes, logo, a única entidade capaz de integrar, articular e promover o progresso da nação.

Embora a ascensão de Getúlio Vargas ao poder tenha, de início, representado o fim da consolidação do poder oligárquico e sua agenda tenha incluído diversos tópicos defendidos pela Aliança Liberal (SCHWARCZ; STARLING: 2015, p. 362), Juracy Magalhães aponta que o início do declínio do tenentismo se deu quando:

[...] Góis percebeu que Vargas havia utilizado a jovem oficialidade para criar uma força própria, resolveu afastar os tenentes da vida política, aproveitando a Revolução de São Paulo como pretexto para unir o Exército em torno da bandeira do restabelecimento da hierarquia. Isto é, resolveu botar os tenentes no seu devido lugar, numa jogada política inteligente, que transferiu para a alta oficialidade a influência dos tenentes, que eram os que realmente haviam participado da Revolução de 30 (MAGALHÃES, 1982, p. 92).

Com isso, é possível compreender que, após a desintegração do tenentismo como movimento político minimamente organizado, seus componentes se espalharam entre os novos movimentos político-sociais que vieram a surgir ao longo dos anos 1930, tais como o integralismo, a Aliança Nacional Libertadora, o Partido Comunista e demais partidos socialistas e movimentos católicos.

No interior dessas camadas sobrepostas de acontecimentos políticos, no início dos anos 1930, identificava-se a divergência entre os projetos políticos do Estado de São Paulo sob intervenção federal – com reivindicações de reconstitucionalização e de autonomia administrativa, e a articulação de um movimento armado – e os esforços para garantir a adesão dos governos de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul contra o governo provisório.

Na temporalidade do Poder Judiciário, os acontecimentos do período são contados a partir de duas perspectivas. Por um lado Emilia Viotti Da Costa identifica que, a partir dos anos 1930 até 1945, o STF viveu um dos períodos mais difíceis de sua história (ao assistir passivamente à demissão de ministros, à alteração de seu

funcionamento e à invasão de suas prerrogativas pelo Poder Executivo) (COSTA, 2006, p. 65-104) e Marcelo Continentino obtém a mesma leitura ao narrar que, após a Revolução de 1930, foram praticados diversos atos que contribuíram para o enfraquecimento do Poder Legislativo e do Judiciário, sobretudo da Suprema Corte em sua configuração nas Constituições de 1934 e 1937 (CONTINENTINO, 2017, p. 2530). Por outro lado, a leitura de Alexandre Zaidan de Carvalho indica as descontinuidades fruto da ação e reação entre a Revolução de 1930 e o movimento constituinte de 1932.

Enquanto o governo provisório esvaziou, de modo claro, o espaço de atuação do STF ao suspender as garantias constitucionais, excluiu da apreciação judicial os seus próprios atos e criou um Tribunal Especial (Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930); a convocação das eleições para a formação da assembleia constituinte, ao transferir o poder de fiscalizar o alistamento, a votação, a apuração e a diplomação dos eleitos das mãos dos coronéis para a recém criada justiça eleitoral, significou um empoderamento da função judicial como movimento contrário aos primeiros atos do regime de Vargas (CARVALHO, 2016, p. 109-110).

Do resultado político da Revolução de 1932, Getúlio Vargas reativou a comissão que elaboraria o anteprojeto de Constituição. Tendo sido designados os membros da Comissão encarregada de elaborar o anteprojeto da Constituição Brasileira por meio do Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932, a regulação dos trabalhos se deu no Decreto 22.040, seis meses depois, que previu ao ministro da Justiça, Antunes Maciel, o poder de nomear uma subcomissão, composta de um terço dos membros da Comissão, para formar um Projeto de Constituição que servisse de base às deliberações do plenário.¹⁹

A Subcomissão Constitucional, conhecida como Subcomissão do Itamarati ou Comissão do Itamarati, foi a responsável, de fato, por elaborar o Anteprojeto da segunda Constituição republicana brasileira, considerando que, não houve, por fim, uma deliberação final da Comissão plena para discutir o texto base elaborado pela Subcomissão (HOCHHEIM, 2017, p. 63,64).

Dentre os membros escolhidos, tanto por Getúlio Vargas, para compor a Comissão Constitucional inicialmente prevista pelo Decreto nº 21.402, quanto pelo ministro da Justiça, para compor a Comissão do Itamarati, todos os caminhos

¹⁹ Acerca da relação entre as intervenções estatal e a centralização federativa ocorridas a partir da Revolução de 30, a partir dos trabalhos da Comissão do Itamarati, ler: HOCHHEIM, Bruno Arthur. *Federalismo, centralização e intervenção estatal: os debates na Comissão do Itamaraty (1932-1933)*. 2017. 342 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

percorridos ao longo da pesquisa e a leitura das fontes indicam que Themístocles Brandão Cavalcanti, personagem contemporâneo a Juracy Magalhães, é o jurista precursor em propor a adoção do controle de constitucionalidade de lei em tese no ordenamento jurídico brasileiro.

Nascido no Rio de Janeiro em 1899, filho de Elisa Brandão Cavalcanti e de Vital Brandão Cavalcanti, engenheiro naval, Themístocles Cavalcanti cursou alguns anos de estudo em Paris. Formou-se bacharel em Direito na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do mesmo estado. O início de sua atuação profissional realizou-se na advocacia, na defesa dos cadetes e tenentes revolucionários de 1922 (AZEVEDO, 2004, p. XXII).

Em 1930, foi nomeado procurador do Tribunal Especial, criado por Getúlio Vargas para julgar irregularidades cometidas no regime anterior por antigos agentes da Primeira República. Projetos de sua autoria, o Tribunal Especial foi transformado em Junta de Seções, em 1931, e posteriormente, em Comissão de Correição Administrativa, que deu feição administrativa ao tribunal criado inicialmente com cunho eminentemente político (COSTA, 2016, p. 42).

Por esses projetos, na homenagem ao centenário do nascimento do jurista, realizada em sessão plenária no STF, o ministro Marco Aurélio exaltou “[...] o espírito conciliador moldado pela maturidade e o indiscutível viés democrático de seu caráter, contribuiu decisivamente para a restauração das garantias democráticas da Justiça revolucionária” (STF, 2000, *online*)²⁰ ao transformar a Junta de Sanções em Comissão de Correição Administrativa, por considerar que se atenuava o enfoque político da controvérsia para acentuar os aspectos administrativos dos feitos.

Ao defender o movimento tenentista, Cavalcanti passou a transitar na camada social e política que se pretendia fazer elite e os usos de novidades políticas e jurídicas estrangeiras foram uma estratégia utilizada para afirmar e sofisticar projetos e argumentos defendidos pelo próprio movimento tenentista (COSTA, 2016, p. 41).

Ao surgir no cenário do pós-30, Themístocles Cavalcanti se mantém como um autor de referência e ocupa cargos públicos de destaque em diferentes períodos de ruptura política, e, ao longo de sua vida, negou qualquer envolvimento com a política,

²⁰ Cf. Homenagem ao Centenário de nascimento do Excelentíssimo Senhor Ministro Themístocles Brandão Cavalcanti. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/ThemistoclesCavalcanti/Discursos/Homenagem/2000_maio_31.pdf. Acesso em: 15/10/2019.

buscando se consolidar como um profissional chamado para atuar em postos técnicos (HOCHEIM, 2017, p. 103).

Na Subcomissão do Itamarati, Cavalcanti apresentou, em 2 de fevereiro de 1933, proposta de emenda quanto à competência do Supremo Tribunal para declarar em tese a inconstitucionalidade das leis por meio de ação declaratória, em virtude de provocação das câmaras legislativas ou de qualquer interessado (AZEVEDO, 2004, p. 532).

Iniciado o debate, o presidente da Subcomissão, Afrânio de Melo Franco,²¹ observou que a emenda acrescentaria uma faculdade à competência do Supremo: a de declarar em tese a inconstitucionalidade de uma lei da Assembleia Nacional, o que significaria que a decisão do tribunal importaria na supressão da lei, e continuou: “[...] a rigor isso se admitiria quando provocado pela própria assembléa” (AZEVEDO, 2004, p. 532).

Oswaldo Aranha²² manifestou-se contrário à intervenção de qualquer interessado e João Mangabeira²³ foi favorável à emenda, considerando-a boa por autorizar qualquer interessado a propor uma ação declaratória perante o Supremo.

Enquanto João Mangabeira, em uma mão, salientou a vantagem da proposta, que consistiria em evitar que “[...] à sombra de uma lei inconstitucional, se desenvolva e estabilize uma série de acções jurídicas para cinco ou seis anos depois vir perturbar todo um mundo de interesses que se concretizaram em contractos” (AZEVEDO, 2004, p. 532); na outra, apresentaria sua proposta de emenda (somente caso a emenda de

²¹ Afrânio de Melo Franco nasceu em Paracatu (MG) em 1870, filho de uma família tradicional na política mineira. Bacharelou-se em Direito pela Faculdade de Direito de São Paulo e, com experiência polícia e diplomática, com grande conhecimento sobre as relações humanas, atuou na Presidência da Comissão do Itamarati de modo a viabilizar o Anteprojeto (Cf. CPDOC: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/afranio_de_melo_franco e HOCHHEIM, 2017, pp. 71-72).

²² Oswaldo Euclides de Souza Aranha nasceu em Alegrete (RS) em 1884. Formou-se pela Faculdade de Direito do Rio de Janeiro. Iniciou sua vida profissional ao retornar ao Rio Grande do Sul para exercer a advocacia no interior do estado, momento em que estabeleceu contato pessoal e profissional com o também advogado Getúlio Vargas. A partir de então, assumiu cargos políticos por indicação de Vargas, no governo do Rio Grande do Sul, e foi um dos principais articuladores da Aliança Liberal, coligação que lançou a candidatura de Vargas para sucessão de Washington Luís na presidência da República. Após o movimento de 1930, Aranha assumiu o Ministério da Fazenda, a pasta da Justiça e, na comissão do Itamarati, atuou como braço direito de Getúlio Vargas, e, da leitura das discussões, defendia medidas de centralização e intervenção estatal (CPDOC: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/Oswaldo_Aranha e HOCHHEIM, 2017, pp. 74-75).

²³ João Mangabeira nasceu em Salvador (BA) em 1880. Formado pela Faculdade de Direito de Salvador, Mangabeira atuou como advogado em Ilhéus, e teve rápida ascensão política, eleito deputado estadual. Com a Revolução de 1930 e o fechamento do Congresso, perdeu seu cargo de senador da República. Em 1932, defendeu a reconstitucionalização do país. (HOCHHEIM, 2017, p. 87).

Themístocles Cavalcanti fosse aprovada) que restringiria este poder do Supremo, estabelecendo que um ato do Presidente da República ou da Assembleia Nacional só poderia ser declarada inconstitucional quando, dentre quinze ministros, votassem dez, ou seja, seria preciso reunir dois terços de votos.

Além disso, sua proposta incluía que, atingida a votação de dois terços pela inconstitucionalidade da lei, caberia ao presidente do Supremo Tribunal devolver a matéria em até 48 horas, com uma cópia da sentença, ao Presidente da República, que, se concordasse, baixaria um decreto revogando a lei, dentro de 48 horas.

Antonio Carlos²⁴ foi a primeira voz que apresentou suas razões para a recusa ao novo modelo que ali se propunha, ao enunciar que “[...] o Poder Judiciário, por qualquer dos seus juízes ou tribunal, só se deve pronunciar, quando a isso fôr solicitado por direito ou interesses feridos, ou quando há imminência de violação de direito ou de interesse” (AZEVEDO, 2004, p. 533), e, também, a que rejeitou de maneira mais veemente: “A decretação em these da inconstitucionalidade das leis pelo Supremo Tribunal exorbita de todos os princípios que, até hoje, têm vigorado no mundo” (AZEVEDO, 2004, p. 533).

Invocando o espaço da experiência, talvez como método para frear o sucesso da nova proposta que ali se discutia, Melo Franco lembrou que, embora ferrenho defensor da bandeira liberal, Ruy Barbosa declarou que o Supremo não era instância para cancelar atos de outros poderes (AZEVEDO, 2004, p. 533).

Oliveira Vianna votou a favor da emenda apresentada por Cavalcanti, com a modificação incluída por João Mangabeira. Propôs, ainda, outra restrição: o poder para provocar o Supremo não seria admitido a qualquer interessado, deslocando a legitimidade ao Instituto dos Advogados, por considerar mais razoável como meio de evitar a multiplicação de pronunciamentos.

Aberto o debate sobre os legitimados para a propositura das ações diretas, Oswaldo Aranha propôs a abertura do rol às Câmaras Legislativas, tribunais e corporações científicas (AZEVEDO, 2004, p. 533).

Carlos Maximiliano julgou excelente a ideia de Cavalcanti e a defendeu de maneira pragmática, reputando grave a necessidade de cada interessado propor uma

²⁴ Antonio Carlos Ribeiro de Andrada nasceu em Barbacena (MG) em 1870 e estudou na Faculdade de Direito de São Paulo. Era o representante das forças políticas mineiras na Comissão do Itamarati (HOCHHEIM, 2017, pp. 77-78).

ação, já que serão “[...] 300 ou 400 ações para chegar ao mesmo objetivo” (AZEVEDO, 2004, p. 534).

Góes Monteiro concordou ser inconveniente que, depois de o Supremo ter julgado em espécie uma lei inconstitucional, ela continue em vigor. Por outro lado, compreendeu que a ação declaratória [...] tem os seus perigos, porque colloca o Supremo Tribunal Federal quasi como poder supremo do Estado” (AZEVEDO, 2004, p. 536), e Oswaldo Aranha emenda: “[...] seria a instituição da República Judiciária no Brasil” (AZEVEDO, 2004, p. 536).

Embora entendessem ser contraditório existir um julgamento pela inconstitucionalidade de uma lei e ela continuar a produzir inúmeros casos para julgamentos futuros, os membros da comissão esmiuçaram suas opiniões próprias no intuito de se chegar a uma norma satisfatória que, no entanto, evitasse levar o país a uma guerra (AZEVEDO, 2004, p. 537), e João Mangabeira chega a imaginar se a Corte de Leipzig tivesse declarado inconstitucional o tratado de Versailles e tenta condensar todas as ideias levantadas pelos juristas.

Não obstante, o presidente da Comissão interrompeu:

O sr. Presidente sente profundamente divergir, mas é contrario a essa emenda do jovem e intelligente collega, sr. Themistocles Cavalcanti. E’ radicalmente contra ella por achar que ela traz uma subversão completa da organização dos poderes perante o paiz.

Em primeiro lugar, ella fala em acção declaratória e no Poder Judiciario sabemos a sua natureza. A acção declaratória nem ao menos está sujeita a execução: é uma simples afirmação de um principio. Não quer citar casos concretos, entretanto, o sr. Themistocles Cavalcanti quer dar à acção declaratoria essa imensa execução: a revogação de uma lei votada pela Assembléa Nacional.

Não é possível que votemos uma medida dessa ordem sem subverter completamente o regimen que estamos estabelecendo. O sr. Antonio Carlos, falando com o habitual bom senso, já declarou que o habeas corpus, com a amplitude que lhe dá hoje a concepção brasileira, constitue, por si só, um remédio urgentíssimo, com o qual, para resguardar a liberdade, podemos declarar a inconstitucionalidade de uma lei (AZEVEDO, 2004, p. 537).

Diante do impasse, coube a João Mangabeira redigir nova redação sobre inconstitucionalidade, que culminou no art. 57 do Anteprojeto:

Art. 57. Não se poderá arguir de inconstitucional uma lei federal aplicada sem reclamação por mais de cinco anos.

§ 1^o O Supremo Tribunal não poderá declarar a inconstitucionalidade de uma lei federal, senão quando nesse sentido votarem pelo menos dois terços de seus Ministros.

§ 2^o Só o Supremo Tribunal poderá declarar definitivamente a inconstitucionalidade de uma lei federal ou de um ato do Presidente da República. Sempre que qualquer Tribunal ou juiz não aplicar uma lei federal,

ou anular um ato do Presidente da República, por inconstitucionais, recorrerá “ex-officio”, e com efeito suspensivo, para o Supremo Tribunal.

§ 3^o Julgados inconstitucionais qualquer lei ou ato do Poder executivo, caberá a todas as pessoas, que se acharem nas mesmas condições do litigante vitorioso, o remédio judiciário instituído para garantia de todo direito certo e incontestável.

Agenor de Roure, novamente, na sessão de 3 de fevereiro, insistiu que, se caberia ao Supremo Tribunal julgar a (in)constitucionalidade de constituições e leis estaduais que afetassem os princípios estabelecidos no art. 9^o incluídos no projeto de Carlos Maximiliano, a decretação de inconstitucionalidade, pela Assembleia Nacional, era medida menor que a intervenção federal nos estados, razão pela qual a decretação de intervenção nos estados, em casos de ofensa aos princípios constitucionais, seria de competência do Supremo (AZEVEDO, 2004, p. 575-576).

Assim como na sessão anterior, os membros não se manifestaram, aqui, neste momento, sobre a competência do Supremo para julgar as leis estaduais declaradas inconstitucionais por ofensa aos princípios sensíveis, motivadores da intervenção federal nos estados.

Tendo sido aprovada por maioria a emenda redigida por João Mangabeira, a leitura das atas demonstra também que, a partir da proposta de Themístocles Cavalcanti, a Comissão Itamarati esforçou-se para chegar a um modelo que resolvesse o problema da permanência de uma lei, no ordenamento jurídico, já declarada inconstitucional, que continuasse gerando efeitos e culminasse na proliferação de novas ações judiciais, e, por outro lado, garantisse a harmonia entre os Poderes da República.

O papel do presidente da Comissão e suas intervenções pontuais podem ser considerados relevantes como fatores de ponderação e de impedimento a que o projeto de Cavalcanti fosse levado adiante naquele momento. A ausência de manifestação dos integrantes da Comissão sobre a competência do STF para julgar a inconstitucionalidade do processo de intervenção federal ou em ação direta indica que o silêncio significou a concordância com a divergência apresentada pelo presidente Afrânio de Melo de Franco e a possibilidade de aceitarem que na nacional doutrina do *Habeas Corpus* se admitia, inclusive, que o instrumento constitucional fosse utilizado como ação direta.

Já no âmbito da Constituinte de 1933, as garantias da independência e dualidade da magistratura não foram objeto de grandes debates, no entanto, o número de ministros a compor o STF foi tema de discussão (CARVALHO, 2016, p. 110). Isso porque, repetindo a experiência da inauguração do regime republicano brasileiro, em

que um governo provisório reorganiza o Poder Judiciário por meio de Decreto, em 1931, Getúlio Vargas publicou o Decreto nº 19.656, reduzindo a composição do STF de quinze para onze ministros.

Além do número de ministros, o papel de atuação e competência do STF foi objeto de disputa a partir das propostas de emendas apresentadas por mais de um constituinte.

Em 16 de dezembro de 1933, Godofredo Vianna, deputado eleito pela legenda da União Republicana Maranhense, apresentou proposta ao anteprojeto a partir de como vinha sendo “[...] abundantemente estudada” a questão do controle jurisdicional da constitucionalidade das leis (*Anais da Constituinte de 1933*, livro 3, p. 444). Como sugestão e base provisória para estudo do assunto, com o intuito de se encontrar uma fórmula melhor que superasse o texto do anteprojeto, o qual previa que “[...] apesar de ser declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal, a lei continua de pé, ao contrário do que se passa no sistema austríaco [...]” (*Anais da Constituinte de 1933*, livro 3, p. 445). A proposta do anteprojeto, de acordo com o constituinte, permitiria que o Executivo e o Legislativo continuassem a reger os casos futuros com base nas leis inconstitucionais, cuja consequência seria o fato de que “Não estanca a fonte de atos inconstitucionais e, conseqüentemente, de novos ônus para a Fazenda Pública”.²⁵

De acordo com a proposta do deputado, sempre que o Supremo Tribunal declarasse, em mais de um aresto, a inconstitucionalidade de uma lei, esta seria considerada como inexistente. O procurador-geral da República mandaria publicar a decisão no órgão oficial da União e no do Estado, a fim de que começasse a obrigar nos prazos estabelecidos pela lei civil.

Em sentido oposto, foi levantado por grupo de ministros a necessidade de se suprimir a previsão do caput do art. 57, para se manter tão somente os parágrafos, sob a justificativa de que “Consentir que o descaso ou a ignorância das partes verificada em um período sobremodo curto qual seja o de cinco anos possa alterar o sentido, a orientação adotada, é quasi o mesmo que dizer que nenhuma vantagem existem em traçar uma Constituição”. Justificaram, ainda, à subtração do artigo o fato de que o

²⁵ Sobre as inovações do anteprojeto no âmbito do controle de constitucionalidade, Ronaldo Poletti sintetiza que “[...] Deixava claro competir ao Supremo “interpretar conclusivamente a Constituição, em todo o território brasileiro”, com o que se evitaria qualquer resistência nesse sentido, como se ensaiaram no Brasil e existira nos estados unidos da América. o anteprojeto estabelecia, também, que a inconstitucionalidade somente poderia ser decretada por votos de dois terços dos ministros do Supremo” (POLETTI, 2012, p. 21).

Judiciário estaria agindo com “menor energia” quanto aos abusos do Executivo, mal que precisava ser sanado (*Anais da Constituinte de 1933*, livro 3, p. 448).

Como meio termo, a Emenda nº 400 propunha que “Todos os atos decorrentes da aplicação, sem reclamação por mais de cinco anos, de uma lei federal inconstitucional, não poderão ser arguidos de nulos, e produzirão todos os seus efeitos”. Para os constituintes elaboradores da emenda, a lei seria sempre inconstitucional, não importa a duração de sua vigência, e o elemento tempo não poderia modificar tal condição ou fazer desaparecer essa característica. Por outro lado, os atos originados de sua aplicação seriam considerados validos após o decorrer do prazo de cinco anos (*Anais da Constituinte de 1933*, livro 3, p. 448).

Já na sessão de 22 de dezembro de 1933, o deputado constituinte Nilo Alvarenga abre sua exposição falando da importância da colaboração de ideais que representassem a alma nacional e o sentimento geral do país para a elaboração da lei constitucional. Reconhecendo que a formação da Assembleia não poderia se dar apenas por homens formados em direito, esclarece que a constituição nasceria do espírito público de uma determinada época.

Menciona a Revolução Francesa como exemplo histórico em que a coletividade colaborou direta e imediatamente na produção do texto constitucional. Em uma digressão entre o individualismo e os direitos sociais, neste momento constituinte foi possível identificar, pela primeira vez ao longo desta pesquisa, o uso das expressões “abolição do tráfico das mulheres”, “amparo às minorias nacionais” e “sentimentos de solidariedade humana” como ideias sociais resultantes da Grande Guerra.

O deputado representante do Rio de Janeiro encaminha sua fala para relacionar que se não poderiam os constituintes acabar com as desigualdades sociais, estariam no dever a eles imposto de garantir e assegurar a cada indivíduo, as possibilidades de conquistá-las (*Anais da Constituinte de 1933*, livro 3, p. 545). E, para assegurar a efetividade dessas conquistas, seria necessária uma sanção que tornasse real o seu exercício de fato e de direito: “Esta sanção só pode ser dada pela jurisdição constitucional” (*Anais da Constituinte de 1933*, livro 3, p. 545).

Ao contrário dos debates ocorridos na Comissão Itamarati, Nilo Alvarenga revela suas fontes teóricas, justificando sua proposta a partir de Gaston Jéze e Hans Kelsen, a partir do que defende o exercício da jurisdição constitucional a tribunais que tenham a faculdade de decretar a nulidade das leis e dos atos inconstitucionais *erga omnes*. E, dando esse poder ao Judiciário, também sustenta o perigo da ditadura

judiciária, ainda que os juízes talvez realizassem uma forma mais suave e tranquila (*Anais da Constituinte de 1933*, livro 3, p. 548).

A proposta de Alvarenga consistiu, então, em criar um tribunal especial para o controle de constitucionalidade das leis (*Anais da Constituinte de 1933*, livro 3, p. 548):

Sr. Presidente, a Côrte de Justiça Constitucional, criada e organizada por essa forma, com a atribuição de anular – erga omnes – os atos inconstitucionais, de restabelecer todos os direitos ofendidos, de restaurar todas as liberdades calcadas pelos excessos do poder, será incontestavelmente, a verdadeira realização da democracia em nosso país. Por ela vivemos a clamar; com ela vivemos a sonhar durante quarenta anos de República (*Anais da Constituinte de 1933*, livro 3, p. 552).

Tanto das atas da Comissão Itamarati, quanto da Assembleia Constituinte, identifica-se o início de uma reflexão e construção da teoria do controle de constitucionalidade concentrado/abstrato, pensada a partir de uma contradição interna do sistema jurídico.

Como resultado de todos os debates, o texto final da Constituição de 1934 culminou na previsão de que, à Corte Suprema (pela previsão do art. 9º da Carta de 34, o STF, com os seus então ministros, passou a constituir a Corte Suprema), competia julgar em recurso extraordinário as causas decididas pelas Justiças locais em única ou última instância: *i*) quando a decisão fosse contra literal disposição de tratado ou lei federal, sobre cuja aplicação se houvesse questionado; *ii*) quando se questionasse sobre a vigência ou validade de lei federal em face da Constituição, e a decisão do Tribunal local negasse aplicação à lei impugnada; *iii*) quando se contestasse a validade de lei ou ato dos Governos locais em face da Constituição, ou de lei federal, e a decisão do Tribunal local julgasse válido o ato ou a lei impugnada; *iv*) quando ocorresse diversidade de interpretação definitiva da lei federal entre Cortes de Apelação de Estados diferentes, inclusive do Distrito Federal ou dos Territórios, ou entre um destes Tribunais e a Corte Suprema, ou outro Tribunal federal (art. 76, 2, III, da Carta de 1934).

A inovação ocorreu no âmbito da intervenção da União nos estados que, decretada por lei federal para assegurar a observância dos princípios constitucionais

sensíveis, só se efetuará após a Corte Suprema, mediante provocação do PGR lhe declarar a constitucionalidade.²⁶

Embora o Anteprojeto da Constituição de 1934 seja considerado o que alcançou o maior nível de discussão, de rigor de análise e detalhamento de matérias, a efervescência e instabilidades sociais, econômicas e políticas da década de 1930 não permitiram que o texto constitucional perdurasse no espaço de tempo pretendido:

Antes, como agora, se fala em Constituinte, desaguadouro natural dos anseios gerais e necessidade impostergável. Assim foi no início dos anos 30. A Constituinte e a nova Carta nasceram de duas revoluções, a de 30 e a de 32. A primeira tinha um ideário liberal em política, embora os acontecimentos posteriores a transformassem num projeto social-democrático e, em seguida, na causa eficiente de uma ditadura bajuladora do fascismo europeu (POLETTI, 2012, p. 9).

A essência centralista, neste ponto, passou a prever que, caso fosse declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, fosse necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderia o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento: se este a confirmasse por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficaria sem efeito a decisão do Tribunal (art. 96, parágrafo único, da Constituição Federal de 1937).

O estrato temporal do direito, especificamente no que diz respeito ao poder de interpretar a Constituição, no contexto do Estado Novo, permitiu, por meio da argumentação jurídica utilizada por Francisco Campos,²⁷ o uso de uma justificativa democrática para que o Parlamento reexaminasse a decisão judicial de inconstitucionalidade, tendo em vista que a palavra final na interpretação constitucional caberia a quem teria o poder de reformulá-la, em representação à soberania popular.

No entanto, ao fechar o Congresso Nacional e assumir suas atribuições, Getúlio Vargas desvirtuou o novo procedimento incluído na Constituição de 1937 e,

²⁶ Art. 12, § 2º - Ocorrendo o primeiro caso do nº V, a intervenção só se efetuará depois que a Corte Suprema, mediante provocação do procurador-geral da República, tomar conhecimento da lei que a tenha decretado e lhe declarar a constitucionalidade.

²⁷ Francisco Luís da Silva Campos, nascido em Dores do Indaiá, Minas Gerais, em 1891, formou-se em Direito pela Faculdade de Direito de Belo Horizonte, em 1914. Iniciou sua vida política como deputado estadual em 1919. Em 1937, nomeado ministro da Justiça e, encarregado por Vargas, foi o jurista responsável por elaborar a Carta Constitucional de 1937.

Francisco Rogério Madeira Pinto, ao analisar as relações entre autoritarismo e direito a partir do chamado pensamento autoritário brasileiro, identifica Francisco Campos como o mais importante jurista do período Vargas e responsável direto pela renovação do direito nacional na época, considerando que foi o personagem histórico que redigiu a Constituição de 1937, o primeiro texto constitucional brasileiro assumidamente autoritário.

Para um aprofundamento sobre as relações entre autoritarismo e direito a partir do chamado pensamento autoritário brasileiro conferir a tese de Francisco Rogério Madeira Pinto (2018).

estava em suas mãos, a competência de rediscutir e alterar as decisões do Supremo (CONTINENTINO, 2017, p. 2533). Assim, ao concentrar para si as competências de criar, modificar, revogar e interpretar as leis, inclusive após decisão definitiva do STF (CONTINENTINO, 2017, p. 2534), o Estado Novo promoveu uma expansão do estrato da política, na mão especificamente do chefe do Executivo, que achatou os demais poderes e as camadas políticas dos deputados e senadores.

A Constituição de 1937, desse modo, rompeu com o modelo de controle de constitucionalidade que havia sido criado em 1891 e sofrido modificações pontuais pela Carta de 1934. Com o artigo 96 da Constituição de 37, o Judiciário perdeu a primazia da interpretação das leis e da própria Constituição. Seus julgamentos poderiam ser desconsiderados pelo Presidente, de modo a não criar “embaraços” à ação unificadora do Executivo, cujo chefe deveria ser não apenas um executor das leis provenientes do Legislativo, como também um orientador soberano da política, o que atingiria inclusive o Poder Judiciário (PINTO, 2018, p. 120-121).

Se em 1934 Oliveira Vianna votou a favor da emenda apresentada por Cavalcanti, que ampliava o modelo de controle de constitucionalidade no âmbito de competência do Supremo Tribunal na Comissão Itamarati, em 1937, o jurista passou a defender o primado do Poder Executivo e destacava que o artigo 96 não teria caráter autoritário ou antiliberal. Ao deslocar ao Parlamento a palavra final sobre a constitucionalidade das leis, provaria o espírito democrático do regime, tendo em vista que era o Parlamento o órgão de fato político e representativo (PINTO, 2018, p. 126).

Enquanto isso, Themístocles Cavalcanti, no cargo de Consultor Geral da República, não participou ativamente da criação da Carta de 37 e, ao declarar que “Eu mesmo resolvi, a conselho de Eduardo Gomes, aceitar o cargo de Consultor Geral da República, sem qualquer outra atividade senão aquela absolutamente restrita ao exercício da função, que era dar parecer em assuntos administrativos” (CAVALCANTI, 1978b, p. 03), parece buscar indicar que, embora tivesse participado do Governo, sua atuação seria estritamente técnica, sem nenhuma ambição própria e alinhamento político e ideológico ao Estado Novo.

No entanto, em 1938, na introdução de sua obra *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*, 1 ed., volume II, Cavalcanti analisa o momento constitucional e sua relação com o Direito Administrativo. E, o que para Mauricio Mesurini teria sido a oportunidade ímpar de Themístocles Cavalcanti inaugurar sua

segunda grande obra doutrinária reprovando o golpe constitucional do ano anterior, seu escrito foi legitimador (COSTA, 2017, p. 49).

De fato, a leitura dos trabalhos da Comissão Itamarati e dos Anais da Constituinte de 1934 corroboram à leitura de Rogério Madeira, para quem o cinismo do ideal democrático apresentado por Francisco Campos, concretizado em 1937, efetivou as propostas do pensamento autoritário que já estavam minimamente presentes ao longo dos anos anteriores e que seguiam um roteiro predefinido de

[...] críticas aos partidos, ao Parlamento, da defesa de hipertrofia do Executivo e do afastamento da população do processo político por meio de concepções demofóbicas e elitistas. Para articular todos esses pontos, a formulação de um discurso em defesa da unidade por meio da autoridade (PINTO, 2018, p. 143).

As concepções demofóbicas e elitistas podem ser exemplificadas já no início da década de 1930, quando Oliveira Vianna, durante o trabalho na Comissão Itamarati, ao votar de modo favorável à proposta de introdução de ação declaratória, não admitiu, no entanto, a possibilidade de qualquer interessado ser legitimado a provocar o Supremo Tribunal a se manifestar e atribuiu, à ocasião, essa função ao Instituto dos Advogados, pois, para ele, “Seria mais razoável e evitaria a multiplicação de pronunciamentos” (AZEVEDO, 2004, p. 533).

Por outro lado, isso não explica, por si só, porque Oliveira Vianna e Themístocles Cavalcanti, em 1937, abandonaram, por completo, a defesa do controle jurisdicional de constitucionalidade e, especificamente, da proposta de ação direta de inconstitucionalidade como uma competência do Supremo Tribunal.

Considerando que no início da década de 1930 as concepções do pensamento autoritário já estavam presentes, não fazia sentido que Themístocles Cavalcanti apresentasse proposta constituinte, na Comissão Itamarati, que conferisse ao Poder Judiciário a competência para interpretar e dar a palavra final sobre a constitucionalidade da lei em tese.

Diante disso, algumas chaves de leitura se abrem para a construção de um constitucionalismo autoritário por Oliveira Vianna e o abandono de um novo projeto, por parte de Themístocles Cavalcanti, em um curto espaço de tempo após a participação dos dois juristas no movimento constituinte de 1934. A interpretação originada possibilita presumir que, assim como na França e na Itália, a produção intelectual dos juristas brasileiros pode indicar *i*) entusiasmo com novas ideologias estrangeiras; *ii*) conformismo com o direito autoritário vigente; *iii*) empenho individual na legitimação

de um regime; e/ou iv) manutenção de “juramentos de fidelidades” impostos pelas ditaduras a juristas, como professores, sob risco de perda do cargo ou outras sanções (SEELAENDER, 2009, p. 418); v) esforço argumentativo que representasse – externamente – uma adesão ao Estado Novo e, internamente, um foco de resistência e canal de diálogo e abertura ao debate entre os próprios juristas.

Ainda que a ideia de controle abstrato tenha surgido e sido negada dentro da mesma década, pelos mesmos personagens, o resgate do início do século XX é revelador sobre como movimentos e organizações como o tenentismo e o integralismo brasileiros criaram “cortes de sociabilização”, ou seja, redes de relações pessoais e afinidades ideológicas que “[...] podem ter ampliado as chances de seus adeptos a disputa de posições no Poder Judiciário, na Administração e na Universidade” (SEELAENDER, 2009, p. 422). Percebe-se que, como a cadeira em que cada autor ocupava na dança do jogo político, seus projetos jurídicos para o país se moldavam e se adaptavam conforme os movimentos políticos, econômicos e sociais internos e externos.

Enquanto a Segunda Guerra Mundial assegurou o protagonismo do projeto de modernização proposto pelo regime ditatorial de Vargas, no mesmo espaço de tempo revelou o esgotamento de sua natureza autoritária. A partir de 1943, momento em que a contradição entre o fim da guerra – associado à luta pela democracia – e o alinhamento brasileiro contra o fascismo europeu não permitia mais manter ativo o autoritarismo no país, o fim do Estado Novo começou a dar seus primeiros sinais.

Em 28 de fevereiro de 1945, Getúlio Vargas assinou o Ato Adicional à Constituição de 37 (Lei Constitucional nº 9), em que teve o cuidado de expor como motivação que “Considerando que se criaram as condições necessárias para que entre em funcionamento o sistema dos órgãos representativos previstos na Constituição” para então, enfrentando como proceder a transição democrática, estabelecer que a data das eleições para a escolha do novo Presidente da República e de um novo Congresso fosse definida em três meses (SCHWARCZ; STARLING: 2015, p. 386).

CAPÍTULO 2 – A CONSTITUIÇÃO DE 1946 E SEUS USOS

2.1 O Poder Judiciário e a participação dos juristas no debate público constitucional

Após a deposição de Vargas, em 29 de outubro de 1945, e ocorrida a disputa eleitoral em 2 de dezembro do mesmo ano, os representantes eleitos para o Congresso se reuniram imediatamente após a posse. Instalada a Assembleia Constituinte, em fevereiro de 1946, os trabalhos dos constituintes se encerraram no mês de setembro, quando promulgaram a nova Constituição.²⁸

Na 35ª Sessão da Comissão Constituinte, em 28 de março de 1946 (*Anais Constituinte 1946*, livro 5, p. 146) foi incluído requerimento assinado por quatorze membros, para que fosse publicado nos anais da assembleia constituinte o anteprojeto de Constituição elaborado pelo Instituto da Ordem dos Advogados do Brasil, como meio de colaboração à produção da nova Constituição do Brasil.

A proposta inicial, aprovada em novembro do ano anterior, foi feita por ninguém menos que Themístocles Brandão Cavalcanti, – embora o projeto não tenha sido exclusivamente de sua autoria e o próprio Instituto tenha tido o cuidado de pontuar que em vários assuntos seus autores não foram unânimes – “[...] ficando vencidos diversos membros, que, com franco espírito de cooperação, assinaram o Ante-Projeto sem restrições, reconhecendo exprimir o mesmo a opinião vencedora” (*Anais Constituinte 1946*, livro 5, p. 147).

Pelo anteprojeto apresentado pelo Instituto, o STF seria composto por doze ministros (art. 94), número esse irredutível, que poderia ser elevado para até dezesseis, por projeto de lei proposto pelo próprio STF. A competência para dar a palavra final acerca da constitucionalidade de leis retornaria pelo art. 96 da proposta elaborada pelos advogados, nos moldes da Constituição de 1934, para as mãos do Supremo Tribunal Federal.²⁹

²⁸ Sobre o processo constituinte de 1946, ver Carvalho, Claudia Paiva. *Presidencialismo e Democracia no Brasil (1946-1956): sistema de governo, legalidade e crise política*. Tese (doutorado), Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019.

²⁹ Art. 96. Ao Supremo Tribunal Federal compete:

2 – julgar:

II - em recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância:

a) quando se questionar sobre aplicabilidade ou aplicação de qualquer preceito da Constituição Federal;
b) quando se questionar sobre a aplicação de lei federal e a decisão fôr contra ela;

O art. 92 do anteprojeto de autoria dos advogados brasileiros previa que só por maioria absoluta de votos da totalidade de juízes os tribunais poderiam declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do Poder Público, excluído desse cômputo o procurador-geral.

Abertos os trabalhos e recebidas as emendas, do livro de nº 5, ao livro nº 22, os constituintes discutiram e trouxeram à tona o espaço de experiência em que foi moldado o Poder Judiciário brasileiro a partir da criação da República Federativa no início do século XIX, invocando, inúmeras vezes, as lições de Rui Barbosa e Campos Sales que explicam a modelagem do sistema judiciário nacional.

Na sessão do dia 18 de maio de 1946, Pedro Vergára, deputado pelo Rio Grande do Sul à Assembleia Nacional Constituinte, na legenda do PSD, enviou à mesa um estudo comparativo entre os países americanos que adotam forma federativa de governo: Estados Unidos, México, Venezuela, Argentina e Brasil (*Anais Constituinte 1946*, livro 9, p. 335).

O autor cita a previsão textual do direito de intervenção federal, considerado por ele como “[...] um dos poderes mais fortes da União” (*Anais Constituinte 1946*, livro 9, p. 336) e a existência de proibição da prática de atos pelos Estados, “[...] cujo controle e cuja nulidade incumbe ao Poder Judiciário (Const. dos Estados Unidos, art. I, seção X e seus §§ Const. brasileira, arts. 24, 32 e 35; Const. Da Venezuela, art. 15, inciso 8.º; art. 17, A, B, C, D, E, F, artigos 22, 23 e 24; const. Mexicana, arts. 117 e 117; Const. da Argentina, arts. 108 e 109)” (*Anais Constituinte 1946*, livro 9, p. 337).

O deputado porto-alegrense, ao comparar “A defesa da Constituição e das leis”, delineou a diferença básica, à época, entre Brasil e Estados Unidos: enquanto lá o mais alto poder da República era exercido pela Corte Suprema, cujo poder crescia, sobretudo em matérias de natureza social e econômica, no Brasil, a defesa da Constituição havia perdido o caráter sagrado da democracia liberal com o art. 96 da Constituição de 1936, que havia exigido quórum maior para a declaração de inconstitucionalidade, bem como a possibilidade de o Presidente da República vetar a

c) quando se contestar a validade de lei ou ato dos governos locais em face da Constituição, ou de lei federal, e a decisão do tribunal local julgar válido o ato ou a lei impugnados;

d) quando ocorrer diversidade de interpretação definitiva de lei federal entre dois tribunais, ou entre um deles e o Supremo Tribunal Federal. Neste caso o recurso poderá também ser interposto pelo Ministério Público e, uma vez fixada pelo Supremo Tribunal Federal a interpretação da lei, pela forma e nos termos determinados no Regimento, dela será tomado assento que os tribunais e juizes deverão observar (*Anais Constituinte 1946*, 1946, vol. 5, p. 165).

decisão, submetendo a lei novamente à votação do Congresso (*Anais Constituinte 1946*, livro 9, p. 345).

Dario Cardoso, senador pelo Estado de Goiás na legenda do Partido Social Democrático (PSD) (CPDOC, s/d, *online*), na sessão do dia 6 de junho de 1946, ao apresentar suas considerações sobre a estruturação do Poder Judiciário no projeto da Constituição, chamou atenção para a insuficiência na enumeração de direitos e garantias individuais no texto constitucional, caso não houvesse um Poder Judiciário que impusesse respeito a tais direitos e fizesse efetivar tais garantias, sobretudo nos regimes presidenciais, em que “[...] a tendência do Poder Executivo é sempre para atrofiar-se” (*Anais Constituinte 1946*, livro 11, p. 391).

Para isso, propôs reforçar as garantias do Poder Judiciário por meio da “[...] unificação da magistratura sob a égide do Govêrno da União, único apercebido de meios eficazes de assegurar a sua verdadeira independência” (*Anais Constituinte 1946*, livro 11, p. 391).

Novamente, o arranjo dos órgãos do Poder Judiciário fez ressurgir toda a discussão sobre a centralização ou descentralização da jurisdição no âmbito da Federação, tal como na Constituinte de 1891. Para enfrentar o argumento centralista, utilizou outro argumento centralizador.

O senador Dario Cardoso apresentou ainda, uma segunda proposta, que consistia em incumbir aos Tribunais a competência para efetuar os pagamentos de seus membros e de todos os juízes de primeiro grau, como meio de combater uma prática existente: a de interferir na imparcialidade dos juízes: “[...] não raro, as autoridades executivas procuram quebrar a independência dos juízes, ou deles se desferrar pelos julgamentos contrários a seus interesses, principalmente os de ordem política, retardando-lhes os pagamentos dos quase sempre minguados vencimentos” (*Anais Constituinte 1946*, livro 11, p. 395).

Em sua análise sobre a criação de tribunais intermediários, Dario Cardoso sugere que a proposta já teria sido discutida e tentada repetidas vezes. Embora posta de lado anteriormente, somente naquele momento teria sido consubstanciada em um projeto constitucional.

Para que a estruturação do Poder Judiciário no Brasil fosse perfeita, sob o olhar de Dario Cardoso, o STF deveria ser colocado na situação de tribunal único de instância extraordinária, com a finalidade proeminente de intérprete máximo da CF/46 e

de defensor da unidade e supremacia do direito nacional, por meio da uniformização da jurisprudência (*Anais Constituinte 1946*, livro 11, p. 396).

Diante disso, não poderia ser incluído na competência dos tribunais de recursos o julgamento de recursos extraordinários, tal como previsto no projeto em discussão.

A proposta de criação de tribunais de segunda instância, é importante dizer, tinha o propósito, ao menos explícito, de aliviar o STF da quantidade de processos sob sua carga de trabalho.

Não por outra razão, se não defendiam a criação de um tribunal ou tribunais de recursos, defendiam o aumento da composição do Supremo, para quinze ou para o número que a própria Corte entendesse necessária, tal como defenderam os deputados do PSD da Bahia, Negreiros Falcão e Regis Pacheco:

E' fato público e lamentado a dificuldade para o Supremo de corresponder integralmente à sua finalidade em razão do número exíguo de seus Ministros para atender a uma montanha de recursos, montanha que cresce assustadoramente de dia para dia. Não se diga que a criação dos Tribunais Federais de Recursos virão desafogar o Supremo Tribunal. Sem pessimismo, admitida esta hipótese como real, ainda assim, nestes seis anos mais próximos, trabalhando com o máximo esforço talvez a Suprema Côrte não possa ter seus serviços rigorosamente em dia, dando de barato que também os Tribunais Federais de Recursos, dentro em breve, serão insuficientes para atender com presteza aos seus trabalhos em razão do pequeno número de seus componentes (*Anais Constituinte 1946*, livro 12, pp. 406-407).

Luiz Viana, deputado à Assembleia Nacional Constituinte pela Bahia, na legenda da UDN apresentou os dados do Supremo, acerca da entrada de recursos extraordinários na secretaria do STF: em 1943, 1.124 feitos; em 1944, 1.176 e em 1945, 1.150. Por outro lado, quanto aos recursos extraordinários julgados no mesmo período, os números trazidos foram 445, 538 e 327, respectivamente, quantidade de julgamentos que não alcançava a metade dos recursos recebidos a cada ano.

Outro dado proclamado pelo deputado foi o de que, nesse período, a maioria dos recursos extraordinários se fundava em decisões contrárias às leis federais, motivo pelo qual o “déficit médio” de 700 recursos extraordinários não julgados pelo Supremo no período passariam todos à competência das Câmaras Federais de Justiça (sua emenda propunha alterar o nome Tribunais Federais de Recursos por Câmaras Federais de Justiça) como um modo de aperfeiçoamento que possibilitasse alcançar o desejo de uma justiça rápida e eficiente (*Anais Constituinte 1946*, livro 13, pp. 98-99).

Na 88ª sessão, realizada no dia 21 de junho, foi apresentada uma nova contribuição do Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros.³⁰ Dessa vez, pretenderam contribuir, por meio de propostas de emendas ao texto do Projeto Constitucional elaborado pela Comissão de Constituição da Assembleia Nacional (*Anais Constituinte 1946*, livro 14, p. 179).

Pelo texto da comissão de advogados, considerava-se inadmissível que, para o objetivo de descongestionar o Supremo e abrir espaço para sua função máxima de supremo intérprete e defensor da Constituição e das leis federais, surgisse a competência para o julgamento das revisões criminais, o que envolveria a análise probatória (*Anais Constituinte 1946*, livro 14, p. 220).

Do mesmo modo, a previsão de julgamento dos recursos extraordinários para os Tribunais Federais de Recursos foi considerada uma inovação antifederativa e tumultuária, e demonstrou o início da preocupação central da organização judiciária da década de 40 e seguintes, que permeou, inclusive, a alteração do Código de Processo Civil de 1973, reformado no ano de 2015: “E’ a criação de quatro instâncias, com a eternização das causas” (*Anais Constituinte 1946*, livro 14, p. 221).

Na mesma sessão, Dantas Junior rememorou que a Constituição de 1891 previu a hipótese de criação de tribunais federais quando necessária e, em 1921, Epitácio Pessoa, por meio do Decreto 4381, de 5 de dezembro de 1921, autorizou a criação dos Tribunais de Circuitos, não colocados em execução, devido à resistência dos juristas (*Anais Constituinte 1946*, livro 14, p. 317). Ferreira de Sousa, em aparte, destacou que a resistência foi quanto à constitucionalidade, mas não à forma desses tribunais.

Surgida, novamente, a ideia de criação dos tribunais federais de recursos, Dantas Junior se valeu da opinião de Themístocles Cavalcanti, em entrevista concedida ao “O Jornal”,³¹ em que:

[...] classificou muito bem a criação desses Tribunais, tal como quer o Projeto, de "caro, desnecessário e prejudicial aos interesses das partes e da justiça". Caro por que sabemos quanto custariam ao erário público esses Tribunais; desnecessário, porque as estatísticas demonstram que um Tribunal somente dará conta do trabalho e prejudicial, pela desunidade de jurisprudência e os conflitos de atribuições com o Supremo Tribunal Federal (*Anais Constituinte 1946*, livro 14, p. 318).

³⁰ Participaram da comissão os advogados Justo de Moraes, Haroldo Valadão, Hariberto de Miranda Jorão, e Pedro Calmon, Oswaldo Trigueiro, e Alcino Salazar e Sízio Rodrigues (*Anais Constituinte 1946*, vol. 14, p. 179-180).

³¹ Em pesquisa no acervo do Jornal, não foi encontrada a entrevista citada nos anais.

Prosseguindo na sessão do dia 21 de junho, a emenda proposta por um grupo de constituintes³² previa a unificação do Poder Judiciário, estruturado e mantido pela União. O trecho a seguir parece resumir de modo satisfatório toda a problemática que desperta a energia dos juristas e dos constituintes, no que diz respeito ao Poder Judiciário no quadro da Federação brasileira:

A questão da unidade da justiça vem sendo debatida desde a primeira constituinte republicana, sendo defendida e reclamada pelas maiores expressões jurídicas da Nação. A prática do regime tem avolumado os defensores desse sistema e, em verdade, temos hoje uma justiça de primeira instância unificada, sob a direção dos Estados, persistindo a dualidade dos tribunais superiores. A Constituição de 1891, a pretexto de preservar a autonomia dos Estados, adotou a dualidade da justiça, instituindo, na primeira instância, juízos federais, paralelos à justiça local, com jurisdição em todo território do Estado, atribuindo-lhes competência para o julgamento, entre outras matérias, das causas em que se fazia sentir o interesse direto ou indireto da União. Muito deixou a desejar o sistema, quanto à eficácia da salvaguarda e defesa dos direitos violados, notadamente quanto o litígio não se originava nas Capitais dos Estados e Territórios ou no Distrito Federal. Mas é irrecusável que a antiga justiça federal prestou relevantíssimos serviços à coletividade, coibindo e reprimindo abusos e excessos dos poderes locais. O valor pessoal dos juízes federais e o prestígio da investidura asseguravam a independência desses magistrados colocados acima das influências e interesses regionais. A Constituição de 1934 conservou esse sistema, a despeito de valiosas opiniões em contrário.

Mas a crise verificada nos serviços judiciários avolumou-se, sobretudo em relação à demora dos julgamentos, em virtude do acúmulo dos feitos ajuizados. A Constituição de 1937 iniciou a reforma, extinguindo os juízos federais e unificando a justiça de primeira instância, dando fim à causa que originava o retardamento das soluções dos litígios, possibilitando, sem nenhum inconveniente, melhor distribuição de funções entre os vários juízos (*Anais Constituinte 1946*, livro 14, pp. 364-365).

Nessa etapa do trabalho constituinte, o debate envolveu a composição do STF, sua forma de alteração e número mínimo de ministros, o poder do Presidente para nomear os novos ministros da Corte, a possibilidade de se atribuir à Suprema Corte a competência para apresentar proposição legislativa de criação dos tribunais federais de recursos. Circundava, a todo o momento, a preocupação de limitar e desfazer a predominância do estrato do Poder Executivo. Essa preocupação não foi inaugurada nessa constituinte. Os esforços para harmonizar a balança dos Poderes do Estado foram, e são, uma constante do presidencialismo e da estrutura federativa brasileira.

As assincronias na Primeira República eram sentidas no estrato temporal das oligarquias existentes, que restringia a ampliação da participação da sociedade na política e possuía um processo eleitoral marcado pela ingerência, tanto de baixo para

³² O grupo era formado por: Raul Barbosa, Alencar Araripe, Eurico de Aguiar Salles, Frota Gentil, Almeida Monte, Argemiro Fialho, Martiniano De Araújo, José de Borba, Fernandes Telles, Paulo Sarasate, Egberto Rodrigues, Gentil Barreira e Crepory Franco.

cima, por meio de mecanismos de controle e coação do eleitorado, quanto de cima para baixo, pela influência do presidente na indicação do seu sucessor.

O projeto de modernização e oposição a essa organização política, até então vigente, embora tenha culminado na Revolução de 1930 e levado Vargas ao poder, foi, no entanto, interrompida pelo golpe de 1937 que inaugurou o Estado Novo.

Em reação a essas diversas experiências, a “[...] ordem constitucional de 1946 foi estabelecida sob o desafio de conciliar democracia representativa e presidencialismo” (CARVALHO, 2019, p. 25). Isso explica porque o art. 96 da CF/37, que retirava das mãos do Supremo a palavra final sobre a interpretação constitucional, não foi sequer cogitado a ser incluído no texto de 1946. Ainda que em 1937 seus adeptos tivessem criado uma estrutura jurídica teórica, cuja argumentação visava conferir legalidade e aparência de representatividade à transferência da competência para os representantes eleitos (e, em última instância, ao próprio Presidente que governava de modo totalitário).

Por outro lado, se na Comissão Itamarati Themístocles Cavalcanti apresentou e fundamentou a necessidade de criar a ação direta de constitucionalidade para evitar a repetição de processos no Supremo, passadas as duas décadas o jurista atuou por fora, contribuindo no projeto da OAB, no qual não houve previsão de criação da ação direta de inconstitucionalidade.

Em sua redação final, o texto constitucional de 1946 inovou ao criar o Tribunal Federal de Recursos³³ e devolveu ao Supremo a competência para exercer o controle de constitucionalidade pela via concreta dos recursos extraordinários:

Art 101 - Ao Supremo Tribunal Federal compete:

-
- III - julgar em recurso extraordinário as causas decididas em única ou última instância por outros Tribunais ou Juízes:
- a) quando a decisão for contrária a dispositivo desta Constituição ou à letra de tratado ou lei federal;
 - b) quando se questionar sobre a validade de lei federal em face desta Constituição, e a decisão recorrida negar aplicação à lei impugnada;
 - c) quando se contestar a validade de lei ou ato de governo local em face desta Constituição ou de lei federal, e a decisão recorrida julgar válida a lei ou o ato;

³³ Art 94 - O Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos:

- I - Supremo Tribunal Federal;
- II - Tribunal Federal de Recursos;
- III - Juízes e Tribunais militares;
- IV - Juízes e Tribunais eleitorais;
- V - Juízes e Tribunais do trabalho.

d) quando na decisão recorrida a interpretação da lei federal invocada for diversa da que lhe haja dado qualquer dos outros Tribunais ou o próprio Supremo Tribunal Federal.

A preocupação dos constituintes em ajustar a balança da separação dos poderes e conter a hipertrofia do Poder Executivo após a experiência do Estado Novo, levou a algumas implicações. Enquanto no âmbito do Judiciário envolveu, a partir de 1946, a estruturação de competências e a criação de um novo tribunal, no estrato puramente político provocou a reflexão sobre o limite de interferências de um poder sobre o outro e a abertura de “[...] uma frente de discussão sobre o mecanismo constitucional de governo que se estendeu por toda a década de 1950” (CARVALHO, 2019, p. 41), por meio do embate entre os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista.³⁴

A aceleração dos estratos social, econômico e político, a partir da década de 1930, por efeito do projeto de modernização e do intervencionismo estatal, a exemplo dos programas reformistas do governo Vargas (tais como a anistia aos tenentes, o remodelamento do Exército, a criação dos ministérios do Trabalho, da Indústria e Comércio, do Ministério da Educação e Saúde Pública) (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 362), ao ampliar a participação do Poder Executivo no processo legislativo, por meio da iniciativa das leis (iniciativa concorrente e reservada), desde a Constituição de 1934³⁵, no âmbito federal, traz os indicativos que explicam tanto o aumento do número de recursos extraordinários recebidos no Supremo Tribunal Federal na década de 1940, quanto os contrastes das temporalidades do substrato político (sua dinamicidade, suas rupturas e seu vai e vem) e do substrato do direito (cujo tempo é sentido e reage de modo mais lento e quase sempre em descompasso com o tempo político).

³⁴ Claudia Paiva de Carvalho explica que a vitória do presidencialismo na Constituinte de 1946 se justifica por uma série de fatores: a presença dominante do PSD (partido do governo); a tendência em manter a situação e evitar mudanças profundas, a ideia ainda presente de manter um poder central forte, a tradição de elogio à autoridade. Receava-se que o sistema parlamentar não fosse capaz de responder às demandas do Estado e às ameaças contra a democracia (CARVALHO, 2019, p. 54).

³⁵ Art 41 - A iniciativa dos projetos de lei, guardado o disposto nos parágrafo deste artigo, cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, ao Plenário do Senado Federal e ao Presidente da República; nos casos em que o Senado colabora com a Câmara, também a qualquer dos seus membros ou Comissões.

§ 1º - Compete exclusivamente à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa das leis de fixação das forças armadas e, em geral, de todas as leis sobre matéria fiscal e financeira.

§ 2º - Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais, quanto aos respectivos serviços administrativos, pertence exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que aumentem vencimentos de funcionários, criem empregos em serviços já organizados, ou modifiquem, durante o prazo da sua vigência, a lei de fixação das forças armadas (Art. 41 da Constituição de 1934).

Mantidas as iniciativas de lei³⁶ que aumentavam o poder de agenda presidencial, com o objetivo de fortalecer a posição de autoridade do Executivo para executar seu projeto político de governo e, ao mesmo tempo, estabelecido o desafio de valorização do Poder Legislativo e contenção dos abusos e excessos do poder presidencial (CARVALHO, 2019, p. 47), a CF/46 não previu mecanismos para minimizar ou controlar a entrada de litígios perante o Poder Judiciário,³⁷ nem discutiu a opção do controle de constitucionalidade de lei em tese que julgasse a validade das leis federais, tendo optado por criar uma nova estrutura como opção para desafogar o STF (ou esvaziar o âmbito de sua competência).

Concluído o mandato de Eurico Gaspar Dutra (militar das Forças Armadas brasileiras, legalista, caracterizado por ter implementado medidas repressivas aos comunistas e aos trabalhadores) (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 387), a eleição de Vargas, em 1951, trouxe novos desafios ao constitucionalismo brasileiro.³⁸

No pós-46, a maioria das leis básicas emanaram do Poder Executivo, por meio de decretos, portarias e outros atos normativos que não as leis criadas pelo Legislativo, responsável por um número baixo de leis em sentido material (TRIGUEIRO *apud* CARVALHO, 2019, p. 105).

Ao longo do ano de 1954, o desgaste de Vargas com o Congresso e a perda do apoio dos militares deram origem às tentativas de derrubar o então Presidente do governo, independente do caminho necessário para tanto. Rejeitada a via do pedido de *impeachment*, o atentado contra o jornalista Carlos Lacerda, que atingiu e matou o major Rubens Vaz, ativou a oposição da Aeronáutica contra Getúlio. Liberado o conteúdo de arquivos do Chefe da Guarda Presidencial, provas de corrupção no governo Vargas foram disponibilizadas à imprensa (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 409).

A eleição de Dutra e a oposição das Forças Armadas a Getúlio Vargas são os dois exemplos iniciais que corroboram a interpretação de Lillian Schwarcz e Heloisa

³⁶ Art. 67. A iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 1º Cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa da lei de fixação das forças armadas e a de todas as leis sobre matéria financeira.

§ 2º Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos tribunais federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas. (Art. 67 da Constituição de 1946).

³⁷ Cumpre dizer, nesse momento, que não foi objeto da presente pesquisa a análise da quantidade de recursos extraordinários interpostos e julgados pelo Supremo Tribunal Federal que discutisse a constitucionalidade de leis federais promulgadas nas décadas de 30 a 60.

³⁸ Cf. Carvalho, 2019, tese (doutorado).

Starling para quem o Exército, a partir de 1945, além de ser uma instituição moderna com armas, equipamentos e tropas, transformou-se em uma força autônoma e intervencionista com a autopercepção de possuir as condições de formar uma elite com visão nacional e preparada para atuar na cena pública (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 387).

Essa força foi publicamente notada ao elegerem um general da Força Aérea para a presidência da república em 1945, e ao investigarem o atentado na rua Tonelero (acirrando a crise do governo Vargas em 1954), e nos momentos que serão tratados mais adiante.

Ao assumir a presidência em decorrência do suicídio, Café Filho manteve o funcionamento das instituições, o que não impediu que se reacendesse a disputa sobre o sistema de governo no estrato político e “[...] imagem mais difundida a partir dessa autodescrição culpava o sistema presidencial pela situação de crise, eximia o Congresso de responsabilidade e ressaltava a atuação mediadora, desinteressada e patriótica das Forças Armadas” (CARVALHO, 2019, p. 157).

Culpado o presidencialismo pela crise e por não oferecer meios legais para enfrentar crises, o deputado Lima Figueiredo, ao longo do debate legislativo ocorrido em dezembro de 1954 para discutir a nova emenda parlamentarista do deputado Raul Pilla, se amparou em produção jurídica teórica de Themístocles Cavalcanti acerca da estrutura militar.³⁹

Ao longo da década de 1950 e início da década de 1960, o texto constitucional de 1946 parece ter funcionado em sua missão de garantir a estabilidade e a vinculação de uma sociedade para o futuro, com o funcionamento da legalidade e permanência das instituições. Não se pode deixar de lado, porém, que a não linearidade da história e sua relação com o tempo nos exige pensar a superposição de

³⁹ Claudia Carvalho explica que: “A citação de Themístocles Cavalcanti visava trazer o respaldo de uma opinião jurídica qualificada. Vale lembrar que, durante a década de 1950, Cavalcanti manteve aproximação com setores militares e participou com frequência de atividades na Escola Superior de Guerra, onde proferiu aulas e conferências.503 Não foi possível localizar o texto exato de Themístocles Cavalcanti que o deputado utilizou como base teórica. Mas os mesmos trechos citados estão presentes em publicações posteriores que permitem, assim, apresentar a posição do autor sobre o tema. Ao discorrer sobre as formas de governo e de organização política, Cavalcanti analisou o papel da estrutura militar, que seria mais destacado quanto menos consistente e desenvolvida a estrutura social. A falta de elites políticas responsáveis pela direção do governo também abria maior espaço à atuação das elites militares, quando se destacavam pela formação intelectual e prezavam pelo espírito democrático. Nesse caso, a estrutura militar “se manifesta através de uma intervenção e de uma penetração maior na estrutura política” 504. Mais especificamente, em determinados momentos e de forma supletiva, o poder militar atuava para “corrigir as anomalias verificadas no mecanismo normal do sistema político” (CARVALHO, 2019, p. 159-160).

temporalidades e simultaneidades não simultâneas que influenciam a escrita de uma Constituição (PINHEIRO, 2019, p. 56), como a de 1946, mas também os seus usos.

Desde o processo eleitoral de 1955, em que disputou a presidência da república a chapa Juscelino Kubitschek e João Goulart até as eleições de 1962, foram ensaiadas, por mais de uma vez, tentativas de golpes militares:

O golpismo estava no horizonte, embora não se mostrasse como opção a curto prazo. No final de 1962, no entanto, os acontecimentos pareciam se precipitar, e a solução parlamentarista mostrava desgaste – graças, inclusive, à indisfarçada colaboração do próprio presidente (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 441).

A vitória de João Goulart e o retorno do regime presidencialista em janeiro de 1963 significou, à primeira vista, a possibilidade de um diálogo e a execução do programa de governo do presidente: as reformas de base (FERREIRA, 2011, p. 323) que consistiam em implementar alterações no “[...] aparelho administrativo, no sistema bancário, na estrutura fiscal e, em particular, fazer a reforma agrária” (FERREIRA, 2011, p. 327).

O plano de governo de João Goulart, formulado por Celso Furtado (Ministro extraordinário do Planejamento) e por San Tiago Dantas (Ministro da Fazenda) visava solucionar o processo inflacionário e assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional. Os dados econômicos de 1962⁴⁰ demonstravam uma crise econômica e financeira alarmante. No entanto, o planejamento econômico dividia os representantes da indústria e do comércio (FERREIRA, 2011, p. 329).

Julio Cattai,⁴¹ ao delinear a formação, as conformações e transformações do Poder Judiciário desde a Proclamação da República brasileira, apresenta dados que confirmam que a crise numérica no Supremo foi diretamente proporcional ao aumento da concentração de atribuições no Executivo durante o regime de Getúlio Vargas após 1930 (CATTAI, 2018, p. 102), e o autor sugere que o tempo da modernidade no pós-II

⁴⁰ Jorge Ferreira apresenta os seguintes dados econômicos do país nos anos de 1961 e 1962: “O crescimento da produção nacional em 1962 foi de 3,7%, mas, em 1961 tinha sido de 7,7%. No mês de dezembro de 1962, a inflação alcançara a casa dos 8%, mas a anual foi de 52,7%. As emissões de papel-moeda chegaram a Cr\$ 508 bilhões em 1962, quando, no ano anterior, foram de 313 bilhões. A balança de pagamentos apresentou déficits de 400 milhões de dólares, sendo que os serviços da dívida externa e as remessas de lucros para o exterior foram de 596 milhões de dólares. Para manter o fluxo das importações eram necessários novos empréstimos, subordinando ainda mais o país aos banqueiros internacionais (FERREIRA, 2011, p. 327).

⁴¹ A tese do autor percorre as ideias jurídicas no Brasil do pós-II Guerra Mundial, momento de atravessamento da “crise do Direito”, em simultaneidade com a crise mais ampla e geral das sociedades ocidentais a partir do advento da modernidade, em que, o tempo acelerado da indústria, da técnica e da vida urbana se desalinhou do liberalismo político (CATTAI, 2018, p. 19).

Guerra Mundial chegou ao Poder Judiciário no Brasil sob a forma de uma “crise” em sua instância máxima, o Supremo (CATTAL, 2018, p. 101).

Percebe-se, então, que assim como os esforços da CF/46 não foram suficientes para apaziguar os tempos social, econômico e político, as transformações realizadas na moldura do Poder Judiciário pelo texto constitucional da década de 1940, do mesmo modo, não garantiram desafogar o Supremo ao longo das décadas de 1950 e 1960.

2.2 A sincronia entre o público e o privado: os jornais e as propostas de reformas

O início da década de 1960 foi, então, marcado no mínimo por três estratos de tempos, cujos ponteiros, na maioria dos acontecimentos observados, não coincidiam. As superposições de uma camada sobre as outras alteraram sobremaneira a história nacional.

O tempo político, após o plebiscito nacional que decidiu pela queda do parlamentarismo e significou, à primeira vista, o retorno de João Goulart ao Palácio do Planalto, no início de 1963, andou como um relógio sem corda com seus ponteiros oscilando para frente e para trás de modo intermitente, paralisando o ritmo das horas. Do mesmo modo estava a governabilidade do país, na medida em que não havia um consenso sobre as Reformas de Base propostas pelo Presidente.

O tempo econômico, por outro lado, tentava dar a corda no estrato político, na urgência de superar a situação econômica e financeira do país dos anos anteriores.

Em sua própria cadência, o tempo jurídico pode ser subdividido, no panorama que aqui se busca delinear, em outros três estratos temporais: o da CF/46 ao qual se estava inserido, o Poder Judiciário (como uma estrutura) e o dos juristas do pós-II Guerra Mundial.

A CF/46, como marca de ruptura ao Estado Novo, definiu com contornos bem claros a separação de Poderes e as premissas do Estado de Direito que vinculariam as gerações futuras por período indeterminado no Brasil (CATTAL, 2019, p. 20), na qual se inseria a nova modulação feita ao Poder Judiciário. Os juristas, aqui incluídos os advogados, magistrados e ministros estavam atentos a uma agenda de modernização e busca de “justiça social” demandada pelo tempo da sociedade civil.

Visualizadas essas camadas temporais, compreende-se como, em janeiro de 1963, a Faculdade de Direito do largo de São Francisco foi o espaço em que ocorreu o Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, com o intuito

de discutir as reformas estruturais e solucionar o impasse do plano nacional pela modernização do país.⁴² O diretor presidente do Jornal Correio da Manhã, um dos patrocinadores do evento, declarou que a pretensão do Congresso era a de analisar e debater os problemas fundamentais da vida brasileira, apresentando subsídios à Câmara Federal, que assim teria argumentos de fundo teórico para sugerir ao governo medidas práticas e urgentes (*Correio da Manhã*, 1962).

Por meio do patrocínio do Jornal Correio da Manhã e da Folha de São Paulo, com a colaboração (mais uma vez se repetindo o espaço de experiência das reformas constitucionais) dos advogados do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), o evento representou:

[...] não só a formatação detalhada de tais reformas (dos três Poderes e da funcionalidade do Estado em um novo ordenamento jurídico) como também um espaço de agenciamento de elites políticas e intelectuais contra a administração de Goulart (CATTAL, 2018, p. 106-107).

Nas vésperas da abertura do Congresso, no dia 19 de janeiro de 1963, o Correio da Manhã noticiava em uma coluna a iniciativa de projeto de emenda constitucional do deputado Gustavo Capanema, destinada a garantir a execução de uma reforma do sistema de governo para o presidencialismo puro (modelo dos Estados Unidos).

Na coluna ao lado, a manchete destacava: “Aumento dos combustíveis é instrumento para revolução”. O deputado Danilo Nunes, na Assembleia da Guanabara relacionava a reportagem do dia anterior do jornal, sobre “[...] lucros ilícitos proporcionados pelo governo federal a revendedores de combustível com o decreto majorando os preços dos derivados de petróleo” (*Correio da Manhã*, 19 jan. 1963) como um plano oculto deliberado para “[...] levar o povo brasileiro ao desespero com o reflexo da medida no custo de vida. Procura-se assim – acentuou – o clima psicológico

⁴² O Correio da Manhã, em 13 de novembro de 1962, deu início às divulgações sobre o Congresso para Reformas de Base. O primeiro encontro dos relatores do Congresso foi um almoço promovido pelo jornal, em conjunto com a Folha de São Paulo e o Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro promoveram. Celso Furtado, então ministro do Planejamento do Presidente João Goulart, na incumbência de seria incumbido de elaborar, o plano de política econômica para o governo, que inclusive veio a ser discutido no Congresso, declarou ainda em novembro que “todas as iniciativas a serem tomadas para realizar no Brasil as reformas de base devem surgir da cooperação das forças vivas da nação, ‘pois só com unidade de pensamento e de trabalho será possível planejar a vida brasileira futura” (*Correio da Manhã*, 13 nov. 1962).

para a revolução, verdadeiro desígnio dos que cercam o presidente da República, especialmente do Sr. Leonel Brizola” (*Correio da Manhã*, 19 jan. 1963).

Os anais do Congresso formaram os seguintes eixos de atuação: Reforma Agrária; Reforma Sindical; Reforma Bancária; Reforma Constitucional, Político-Partidária e Eleitoral; Reforma Tributária; Plano Quinquenal contra a Inflação, Plano Trienal do Governo; Programa para a Produção de Energia, Eletricidade, Petróleo, Carvão, átomo, Eletrificação Ferroviária; Problemas Nacionais, Defesa dos Preços dos Produtos Exportáveis, Dinamização da Zona de Livre Comércio e Reorganização da Marinha Mercante Nacional (*Anais do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base*, 1963).

Na Comissão (presidida por Antônio de Sampaio Dória,⁴³ secretariada por Alfredo Cecílio Lopes e relatada por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello), o tema tratado foi a Reforma Constitucional, Político-Partidária e Eleitoral⁴⁴ no interior da qual a modernização do Poder Judiciário foi discutida (CATTAL, 2018, p. 107).

José Horácio Meirelles Teixeira, então professor de Direito Constitucional de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP⁴⁵ abriu a apresentação de sua tese ao Congresso chamando a atenção para o fato de que sua exposição era a sua “modesta” contribuição em uma hora verdadeiramente crucial da vida brasileira, por meio do pensamento acerca dos problemas primordiais advindos da atual conjuntura político-social do Brasil (MEIRELLES TEIXEIRA, 1963, p. 1). Diante

⁴³ Sampaio Dória nasceu em 25 de março de 1883, na Cidade de Belo Monte, no estado de Alagoas, filho de Cândido Dória e Cristina Sampaio Dória. Bacharelou-se em direito e desde o início de sua carreira foi um pensador da educação brasileira. Após a década de 1930, tornou-se professor substituto concursado de Direito Público Constitucional e de Direito Internacional Privado, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Foi aposentado no Estado Novo após manifestar-se em oposição a Vargas, retornando apenas em 1945, momento em que também foi nomeado ministro da Justiça. (Patronos Ilustres - Academia Paulista de Letras Jurídicas São Paulo: Academia Paulista de Letras Jurídicas, 2013. 65 p. ; il. Acesso em: <https://aplj.org.br/images/livros/Patronos.pdf>)

⁴⁴ Os relatos do *Correio da Manhã* apontam que no primeiro dia de reunião, a Comissão foi presidida por Themístocles Cavalcanti, em razão da ausência do ministro Sampaio Dória e com a anuência de todos os delegados presentes. A primeira tese debatida foi a de autoria do Sr. Alfredo Cecílio Lopes na qual constava a reforma da forma do Estado, da forma de Governo e os direitos fundamentais da pessoa humana, que, na opinião do autor, caracterizariam a verdadeira democracia. Conclui o jornal: “Entretanto, após a defesa desses princípios, pelo autor da referida tese, a comissão não chegou a nenhuma resolução sobre a mesma, que será provavelmente debatida em outra sessão” (*Correio da Manhã*, 22 jan. 1963).

⁴⁵ José Horácio Meirelles Teixeira nasceu em Lorena, em 1907, e faleceu no dia 12 de dezembro de 1972. Na homenagem prestada pelo então presidente e Advogado Ruy Martins Altenfelder Silva da Academia Paulista de Letras Jurídicas, na qual o jurista é patrono da 52ª Cadeira, foi rememorado que José Frederico Marques, se referia ao professor Meirelles Teixeira como humilde cultor do Direito Público e defensor convicto da Ordem Constitucional e democrática. Concluiu ainda que: “[...] desapareceu como viveu, pobre, esquecido, mas íncrito no saber e de jamais desmentida honestidade no trato da coisa pública” (Acesso em: <https://aplj.org.br/images/livros/Patronos.pdf>).

disso, embora devesse se limitar à reforma partidária e eleitoral, compreendeu não ser possível tratar de reformas de base sem se aprofundar na reforma constitucional.

O pensamento do professor expõe a compreensão da Constituição como um texto que somente existe e se explica em função de uma realidade histórica. Ao jurista, cabe principalmente examinar como ocorre a inserção real desse texto em uma realidade político-social em que se destina (MEIRELLES TEIXEIRA, 1963, p. 1).

Reiterando os problemas em que o país estava inserido, deixou transparecer a influência Católica em sua formação, em mais de um trecho de sua tese.⁴⁶ E, pela primeira vez no interior de uma discussão sobre a Reforma do Poder Judiciário (com as limitações dessa pesquisa e de quem a fez), os argumentos extrapolaram o conteúdo da conformação federativa e de organização institucional, para abranger:

[...] a filosofia política das Encíclicas, da ‘Rerum Novarum’ à ‘Mater et Magistra’ -, de que é do ajustamento consciente, deliberado e racional, e tanto quanto possível perfeito das instituições políticas e jurídicas às exigências da vida individual e social, que devem nascer a harmonia, o justo equilíbrio, a justiça social, enfim, o Bem comum (MEIRELLES TEIXEIRA, 1963, p. 2).

O local de fala do professor constitucionalista e o fato de não compor o quadro técnico do governo pode indicar suas bases teóricas e sua maior liberdade e criatividade argumentativa. Tanto que sua tese é repetitiva em defender a necessidade de uma constante adequação das instituições políticas e jurídicas fundamentais “[...] corporificadas nos documentos constitucionais” (MEIRELLES TEIXEIRA, 1963, p. 3) às novas exigências e realidades da vida social.

Concluía, assim, que a crise brasileira era decorrente não só dos problemas econômicos, mas principalmente de uma profunda crise institucional porque o texto constitucional de 1946⁴⁷ se encontrava inadequado às atuais exigências da realidade

⁴⁶ Meirelles Teixeira expôs que a população humilde, sobretudo o trabalhador e a classe média vinham sentindo cada vez mais a existência da “crise avassaladora” pela qual vinha passando o Brasil, revelada pela inflação galopante, com a consequente perda do poder aquisitivo, problemas de abastecimento e desenfreada exploração nos preços pela sede abusiva de lucros, já denunciada pelos bispos brasileiros, além da desordem administrativa, ineficiência dos serviços públicos, déficits orçamentários, corrupção política, descrédito com a política no âmbito federal, estadual e municipal. Ao negar o materialismo histórico de Marx (sem citar seu nome), Meirelles defendia que, a fé na liberdade espiritual permite ao homem determinar ou mudar o curso histórico, e, ao seu lado, a política pode e deve, por meio da normatividade jurídica e do progressivo aperfeiçoamento de suas técnicas e do aparelhamento estatal, amoldar a organização e a vida econômica às superiores exigências e finalidades da vida coletiva e da existência individual, com um ideal de Bem Comum (MEIRELLES TEIXEIRA, 1963, p. 2).

⁴⁷ Meirelles Teixeira compreendia a CF/46 como fruto de uma “[...] complexa, desnordeante e especialíssima conjuntura social e política – o após-guerra de 1946” (MEIRELLES TEIXEIRA, 1963, p. 3) em que não havia opinião pública organizada. Diante disso, atribuía à Constituição a instabilidade social e política do Brasil por “[...] ora tolhendo excessivamente a ação dos órgãos e autoridade públicas,

social, tanto no quadro político e institucional, quanto por equívocos e omissões (MEIRELLES TEIXEIRA, 1963, p. 3).

Dentre as várias críticas realizadas pelo professor à CF/46, o tema do controle de constitucionalidade retornou ao debate público, por meio de um esforço argumentativo que teve fundamento no interesse público:

Adotando ainda um sistema falho de controle de constitucionalidade das leis, permite a Constituição que numerosos diplomas legais, altamente lesivos do interesse público, prossigam aplicadas pela Administração, sem que nenhum cidadão, zeloso pela coisa pública, lhes possa arguir o vício perante os tribunais competentes. Outras vezes, como a declaração judicial de inconstitucionalidade não suspende, de ofício, a aplicação da lei (como ocorre em alguns países), pode suceder, e já tem mesmo sucedido, que na inércia do Senado em fazê-lo, leis declaradas inconstitucionais continuem a aplicar-se, com graves danos para o interesse coletivo (MEIRELLES TEIXEIRA, 1963, p. 8).

Com a pretensão de tornar realmente “democrática”, rápida e eficiente a distribuição da justiça no país, propôs-se uma “reforma profunda do Poder Judiciário” que envolvia: (i) a criação obrigatória das antigas justiças de paz para causas de pequeno valor em todos os Estados; (ii) a criação de novos Tribunais Federais de Recursos para reduzir os casos de competência do STF; (iii) a criação de uma Justiça constitucional especializada, por meio de câmaras especializadas nos tribunais estaduais e federais que julgariam os feitos em que fossem partes a União, os Estados, os Municípios e as autarquias, “[...] a exemplo do que ocorre, atualmente, na Alemanha Ocidental e na Itália” (MEIRELLES TEIXEIRA, 1963, p. 10); e, por fim, (iv) a atribuição de competência supletiva ou complementar para os Estados legislarem sobre processo civil e criminal (MEIRELLES TEIXEIRA, 1963, p. 10).

Em suas recomendações, apresentou medidas de reforma no texto constitucional então vigente, que envolviam uma ampla reforma eleitoral e político-partidária. Foi proposto, ao final, um Projeto de Resolução de revisão constitucional que deveria consistir, entre outros tópicos, no aperfeiçoamento e complementação constitucional de princípios e instituições já existentes na CF/46, relativos ao sistema de controle de constitucionalidade das leis e dos atos administrativos pela criação de uma Justiça Constitucional, representada por uma Corte Constitucional em que qualquer cidadão, instituição ou partido político seria parte legítima para pleitear, sem qualquer ônus, a declaração de inconstitucionalidade de leis ou de atos administrativos lesivos ao interesse público (MEIRELLES TEIXEIRA, 1963, p. 6).

ora deixando-lhes, em outros setores, liberdade excessiva e sem controle” (MEIRELLES TEIXEIRA, 1963, p. 3).

A recomendação previa, por fim, que, declarada a inconstitucionalidade e publicado o julgado, ocorreria a suspensão automática e imediata da execução da lei ou do ato administrativo anulado (o prazo razoável para a publicação do julgado seria estabelecido em lei ordinária) (MEIRELLES TEIXEIRA, 1963, p. 6).

Encerrado o Congresso para Reformas em 26 de janeiro de 1963, o jornal patrocinador do evento anunciou que os congressistas compreenderam, naquele momento, que haviam alcançado seus objetivos, como um passo decisivo para uma integração efetiva do povo no sistema democrático e na vida do regime. Ao final, foi publicada uma declaração de princípios pelos congressistas, em que, nada mais há do que autoelogios de seus próprios integrantes e organizadores e a convocação da responsabilidade do Executivo e do Legislativo em solucionar os problemas do país (*Correio da Manhã*, 27 jan. 1963).

Apesar dos esforços, as propostas de reestruturação do Poder Judiciário não prosseguiram durante o governo de João Goulart. Marcelo Casseb Continentino situa que, no arranjo institucional da redemocratização, o STF se tornou o órgão fundamental à efetivação do novo regime democrático brasileiro e que havia a consciência de seu poderoso papel institucional como baluarte da democracia e como intérprete último da Constituição, motivo pelo qual o texto constitucional de 1946 teria buscado restaurar sua independência e revesti-lo de garantias contra a submissão ao Poder Executivo (CONTINENTINO, 2017, p. 2535).

Por outro lado, a proposta de Meirelles Teixeira, de 1963, e que já tinha aparecido no processo constituinte anterior, no sentido de legitimar qualquer cidadão, instituição ou partido político a pleitear a declaração de inconstitucionalidade de leis ou de atos administrativos, mostra como é possível construir uma narrativa democrática ao texto constitucional de determinado período, ainda que se tenha deliberadamente optado por silenciar a participação ativa de outras camadas sociais em algum espaço social.

Então mesmo que a CF/46 tenha devolvido ao STF a palavra final quanto à declaração de inconstitucionalidade de uma lei, é possível questionar o alcance do “seu poderoso papel institucional como baluarte da democracia”, justamente porque é limitada a legitimação para questionar os atos do Poder Público pela sociedade.

Em 1964, o resultado do plebiscito realizado em 1962, que para os setores da esquerda política foi interpretado como uma forma de defesa da CF/46, não foi suficiente para pôr freio à movimentação de forças que vinham sendo represadas com viés golpista, conduzida por parte das Forças Armadas e de setores da sociedade civil.

Pelo contrário, o impasse institucional gerado pela radicalização crescente da direita e da esquerda, em conjunto com as agitações dos militares de baixas patentes das Forças Armadas e as dificuldades econômicas, abriram espaço para que o discurso golpista ecoasse entre os setores da imprensa e fosse alimentado por lideranças civis (PAIXÃO, 2014, p. 427).

Leonel Brizola, representante da corrente nacionalista, passou a ver na CF/46 um entrave às reformas de base necessárias para a autonomia e emancipação do país em relação às potências estrangeiras (PAIXÃO, 2014, p. 427-428). Apesar de no momento do plebiscito ter defendido o texto constitucional, o representante da esquerda passa a compreender o texto de 1946 como superado.

Após o fim do Estado Novo, a CF/46 foi pensada como um documento garantidor da estabilidade política, econômica e social. Os entrelaçamentos das instabilidades política e econômica promoveram uma fissura temporal, cujo interior pôde ser preenchido por novos usos ou rejeições distorcidos do documento constitucional originário.

2.3 Entre expectativas e esperas: o golpe de 1964 e as transformações do aparato jurídico estatal

Em meio à radicalização das disputas da esquerda e da direita pela agenda política, rebeliões de sargentos militares, descontrole inflacionário e baixo crescimento econômico entre os anos de 1963 e início de 1964, o sentimento de perda do controle do governo estava generalizado (SCHWARCZ; STARLING: 2015, p. 443).

Na madrugada do dia 2 de abril de 1964, Auro de Moura Andrade, presidente do Senado, ao perceber a desintegração do governo Jango (João Goulart), convocou sessão conjunta secreta do Congresso Nacional, declarou vaga a Presidência da República e depôs João Goulart (SCHWARCZ; STARLING: 2015, p. 447).

Operado o golpe de 1964, o “Comando Supremo da Revolução” (nome autoconcedido ao grupo que assumiu a liderança do movimento) publicou, no dia 9 de abril, um Ato Institucional que pudesse justificar o regime (PAIXÃO, 2014, p. 431).

Francisco Campos retorna às cenas principais da história nacional brasileira e é o autor do preâmbulo do Ato Institucional no qual se explicita a necessidade de fixar o conceito do movimento inaugurado no país (PAIXÃO, 2014, p. 430-431):

É indispensável fixar o conceito do movimento civil e militar que acaba de abrir ao Brasil uma nova perspectiva sobre o seu futuro. O que houve e continuará a haver

neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução.

A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação (Ato Institucional nº 1, 1964).

No passo seguinte, os “Chefes da revolução vitoriosa” postularam a titularidade do “Poder Constituinte Revolucionário” como um esforço jurídico-argumentativo de colocar nas mãos dos comandantes militares que assinaram o ato o exercício da representação popular em seu nome e autoconferir o poder de editar normas jurídicas sem que fosse limitada pela normatividade anterior (PAIXÃO, 2014, p. 431).

Feito isso, o art. 3º do Ato Institucional nº 1 atribuiu ao Presidente da República a prerrogativa de propor emendas constitucionais, que deveriam ser apreciados em reunião do Congresso Nacional pelo prazo de trinta dias a contar da data do seu recebimento, em duas sessões, e com o intervalo máximo de dez dias entre elas.⁴⁸

Modificando, inclusive, o quórum para aprovação de emendas, o Ato estabeleceu que seriam consideradas aprovadas as propostas quando fosse obtida, em ambas as votações, a maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso,⁴⁹ não se exigindo mais o quórum de dois terços.

A alteração no texto constitucional, ao diminuir o quórum de votação de proposta de emenda constitucional facilitou ao regime ter suas propostas aprovadas sem maiores resistências. Tais reformas, no entanto, foram realizadas de maneira casuística, a depender da efervescência política. O constitucionalismo brasileiro conviveu, durante a ditadura, com momentos de normalidade e de exceção, tendo em vista a convivência tensa entre a CF de 1946 e os atos institucionais.

No anseio pelas reformas e conformados os instrumentos jurídicos tanto pela preocupação inicial em legitimar o golpe, quanto pela modificação dos procedimentos previstos no texto constitucional de 1946 para se reformar a própria Constituição, Julio Cattai identifica o momento em que as propostas de reestruturação

⁴⁸ O dispositivo original da CF/46 previa que as emendas constitucionais deveriam ser propostas pelos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado federal, ou das Assembleias Legislativas dos Estados.

⁴⁹ Cf. art. 3º do Ato Institucional de 9 de Abril de 1964: “Art. 3º - O Presidente da República poderá remeter ao Congresso Nacional projetos de emenda da Constituição. Parágrafo único - Os projetos de emenda constitucional, enviados pelo Presidente da República, serão apreciados em reunião do Congresso Nacional, dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento, em duas sessões, com o intervalo máximo de dez (10) dias, e serão considerados aprovados quando obtiverem, em ambas as votações, a maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso” (Ato Institucional de 9 de Abril de 1964. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 abr. 1964, Seção 1).

do Poder Judiciário e de resolução da “crise do Supremo” foram relançadas ao debate público:

[...] no imediato pós-golpe de 1964 – em particular quando a administração de Humberto de Alencar Castello Branco sinalizou, por meio do então Ministro da Justiça, Milton Campos, sua inclinação por reformar o Judiciário e que, para tanto, ouviria as ‘propostas da sociedade’ (CATTAL, 2018, p. 109).

Douglas Pinheiro afirma que o sistema de freios e contrapesos entre os poderes, estabelecido pelo constitucionalismo, se sustenta nas bases temporais de cada poder: os meios de atuação imediata são utilizados pelo Executivo, enquanto que o Legislativo atua por um ritmo “[...] mais cadenciado, a fim de garantir o tempo prévio e necessário aos debates internos e externos dos temas nacionais, e o Judiciário pondera a efetividade da prestação jurisdicional com a observância dos prazos do devido processo” (PINHEIRO, 2019, p. 211).

O texto constitucional de 1946, ao retirar da competência do Supremo a análise de matéria infraconstitucional, é lido, por mais de um autor (cf. CONTINENTINO, 2017 e RECONDO, 2018) e pelos constituintes como o reforço ao papel de árbitro dos conflitos políticos do sistema federativo e de guardião da Constituição (RECONDO, 2018, p. 17).

Embora esse tenha sido o desenho institucional estipulado ao STF em 1946 pelo poder constituinte originário inserido no “[...] mito fundacional da Constituição que, instaurado pelo poder constituinte em um ponto zero, pretende regular o desenho estatal e os direitos fundamentais sem um prazo final [...]” (PINHEIRO, 2019, p. 201), os espectros da experiência política anterior no que dizem respeito aos Três Poderes da República permaneciam (PINHEIRO, 2019, p. 207,) em cena mesmo após o golpe civil-militar de 1964:

O Supremo, até 1988, era um poder que, na realidade política do país, se encontrava abaixo dos demais. Não havia equilíbrio entre os três. Executivo e Legislativo, nessa ordem, sempre preponderaram sobre o Judiciário. É com essa régua que se deve medir a atuação do Supremo nos anos de chumbo ou nos primeiros anos da República. O tribunal conviveu com a ditadura militar. Não tinha capacidade para fazer sua agenda. E não foram os casos de liberdade civil que dominaram a pauta do STF de 1964 a 1974. Esses processos esporádicos chegaram ao tribunal pela via do habeas corpus e mostraram os suspiros de uma corte apertada pelo torniquete da ditadura (RECONDO, 2018, p. 21).

Felipe Recondo ao recontar os passos dos presidentes da Câmara, do Senado e do Supremo na participação dos fatos de abril de 1964, retrata que quando o Congresso declarou vago o cargo de presidente da República, derrubando João Goulart,

Ribeiro da Costa, então Presidente do STF, acompanhou a sessão do Legislativo e se dirigiu para o Palácio do Planalto na madrugada, para legitimar a posse de Ranieri Mazzili, presidente da Câmara (RECONDO, 2018, p. 21).

Apenas em um momento posterior se explicou aos demais ministros da Suprema Corte, visto que sua participação não contou com a aquiescência prévia dos demais membros do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro.⁵⁰

Apesar dessa evidente participação inicial do Supremo em apoio ao golpe (fato que demonstra uma sincronia, em 1964, das temporalidades do Executivo, do Legislativo e do Judiciário em retirar Jango do cargo por um medo em comum), o STF passou a ocupar um espaço de disputas e de construção de sentidos.

Na atividade de sincronizar o tempo político e o social, de um lado, cabia à Corte aplicar o direito vigente em cada caso judicial apreciado; e do outro, a legalidade autoritária instituída pelo Executivo por meio dos Atos Institucionais promulgados ao longo da ditadura militar passaram a gerar os primeiros desgastes e conflitos entre o Supremo e o governo “revolucionário”, com o aumento da “[...] distância entre o país real e o país de fato” (RECONDO, 2018, p. 31).

Nessa pluralidade de ritmos do político e do jurídico, o ponto de coincidência temporal (PINHEIRO, 2019, p. 210-211) que levou à sincronia entre o Executivo, o Legislativo, os militares e o Supremo, vivenciada no momento do golpe, passou a se distanciar e trilhar camadas temporais superpostas e difusas tão logo o STF começou a receber os primeiros processos judiciais que refletiam os movimentos da ditadura civil-militar brasileira.

Os primeiros casos recebidos e analisados pelo STF a gerarem o mal-estar entre a Corte e o governo Castelo Branco⁵¹ foram i) a representação 602, contra o governador da Guanabara, Carlos Lacerda; ii) o recurso em *habeas corpus* em favor do

⁵⁰ Ainda sobre o apoio da presidência do STF ao golpe de 64, Felipe Recondo descreve como o presidente do Supremo tomou para si a versão de que João Goulart havia abandonado o Brasil, motivo pelo qual teria considerado necessário que Ranieri Mazzilli assumisse de imediato a presidência da República em nome de uma “estabilidade constitucional, legítima e incontestável” e pavimentasse o caminho para a escolha de quem fosse suceder João Goulart (RECONDO, 2018, p. 26).

⁵¹ Além dos três casos destacados por Felipe Recondo, o professor e político Oswaldo Trigueiro do Valle, em seu livro intitulado *O Supremo Tribunal Federal e a Instabilidade Político-institucional*, ao construir a imagem do STF como instituição atuante “[...] dentro do emaranhado revolucionário, atendendo a todos os pedidos que suplicassem proteção, desde que a Constituição e as leis ordinárias, assim o permitissem” (VALE, 1976, p. 38), invoca inúmeras concessões de ordem de *habeas corpus* pelo Supremo, em favor de políticos, professores, estudantes e profissionais liberais. Por esse viés, aos poucos, as decisões do STF nesses *habeas corpus* foram provocando o inconformismo da parte da ala militar para com a Suprema Corte e levaram o Presidente Castelo Branco a editar o AI-2 como meio de interferir no Supremo (VALE, 1976, p. 38).

governador de Pernambuco, Miguel Arraes; e *iii*) o *habeas corpus* em favor do governador de Goiás, Mauro Borges.⁵²

No final do ano de 1964, as tropas do Exército marchavam para destituir o governador do Estado de Goiás, Mauro Borges, acusado de “orquestrar um plano de subversão”, em decorrência de sua aliança anterior com Brizola. O caso culminou no deferimento da primeira liminar em *habeas corpus* do Supremo, em que o ministro Gonçalves de Oliveira deferiu a ordem para sustar qualquer medida ou providência por parte dos militares contra o governador Mauro Borges (RECONDO, 2018, p. 65).

Enquanto um mal-estar dominava as especulações políticas sobre o julgamento final do caso pelo Supremo, o governo temia a possível derrota e, por isso, iniciou o planejamento para uma nova etapa do movimento de 1º de abril de 1964:

No clima de tensão e ante o prognóstico de possível derrota no STF, o então ministro Costa e Silva e o general Golbery do Couto e Silva faziam consultas ao jurista Francisco Campos com o intuito de viabilizar um novo ato institucional para garantir a continuidade do movimento de 1º de abril de 1964. Campos já havia ajudado os militares a compor o ato institucional nº 1 e, futuramente, daria sugestões para o AI-2 e para a Constituição de 1967.

A notícia ganhou as páginas dos jornais. O senador udenista Dinarte Mariz atropelou os fatos e anunciou a confecção do novo ato. ‘Informa-se, apesar do sigilo que cerca o assunto, que foi o caso de Goiás e seu desfecho imprevisível no Supremo Tribunal Federal, onde está o pedido de *habeas corpus* do governador Mauro Borges, que precipitou a elaboração do novo ato institucional’, publicou o Correio da Manhã em 20 de novembro (RECONDO, 2018, p. 68-69).

No início do mês de dezembro de 64, iniciaram-se as publicações de matérias jornalísticas sobre a Reforma Judiciária. Até então, as manchetes do Jornal do Brasil eram enfáticas em clamar pela reforma política que alteraria as regras eleitorais para o ano de 1965. O Jornal do Brasil, até o mês de dezembro, noticiava os movimentos pelas reformas política, constitucional, eleitoral, agrária e tributária.

No dia 8 de dezembro desse ano, data em que comemorado o Dia da Justiça, o Ministro da Justiça Milton Campos deu entrevista ao Jornal do Brasil, expondo o seu plano de estudo de “uma ampla reforma judiciária”:

O Ministro da Justiça, Sr. Milton Campos, disse ontem ao JORNAL DO BRASIL que durante todo o recesso parlamentas vai dedicar-se ao estudo de uma ampla reforma judiciária, mas assinalou que nada há ainda de concreto quanto à reformulação do Supremo Tribunal Federal, ‘havendo muitas sugestões a respeito’.

O Ministro informou que nos próximos dias o Tribunal Superior Eleitoral deverá fazer entrega ao próprio Presidente a República os estudos que vem efetuando sobre

⁵² Para mais detalhes do caso Mauro Borges, cf. VALE, 1976, p. 68-93.

a reforma eleitoral e o Estatuto dos Partidos, que também deverá ser objeto de exame de correntes políticas e governadores (*Jornal do Brasil*, 8 dez. 1964, p. 3).⁵³

Ainda nesse mesmo dia e página, o *Jornal* noticiou que em fevereiro do ano seguinte a liderança do Governo iniciaria o período de convocações extraordinárias e pediria a execução de projeto que estabeleceu normas especiais para a tramitação de emendas constitucionais “[...] a fim de que sejam apreciadas cerca de 40 projetos, alterando a Constituição” (*Jornal do Brasil*, 8 dez. 1964, p. 3).

O projeto previa a possibilidade de, após o requerimento de um quarto dos membros da Câmara, passados noventa dias da data da apresentação de emenda constitucional, a proposição seria incluída na ordem do dia. Também seriam incluídas na ordem do dia com tramitação especial emenda que na sessão legislativa anterior não tivesse recebido parecer da comissão especial.

O centro da página do papel de jornal, ao mesmo tempo, continha a seguinte manchete: Costa e Silva declara que Castelo será mantido até o fim “pois tem boas bases”. O ministro da Guerra expressamente teria declarado que recebeu de políticos a sugestão para se tornar ditador, opção afastada ao explicar que as Forças Armadas, em união ao apoio popular, teriam optado pela instauração do regime democrático (*Jornal do Brasil*, 8 dez. 1964, p. 3).

O início do mês de dezembro de 1964, a partir da fonte jornalística, indica a pressão pela efetiva promoção das reformas, sobretudo a política, enquanto que o Ministério da Justiça iniciava a união de esforços para criar o Projeto de reforma do Poder Judiciário e dar andamento à reforma eleitoral.

⁵³ A demonstrar o maior enfoque da mídia brasileira no período na reforma eleitoral, a continuidade da reportagem passou a tratar sobre a possibilidade de um Estatuto dos Cassados e da reforma eleitoral:

“Esclareceu o Ministro Milton Campos que não há um plano ou projeto do Governo no sentido de elaborar um Estatuto dos Cassados, conforme tem divulgado a imprensa, mas sim um pedido de informações da Câmara dos Deputados, a respeito da idéia.

Negou-se a adiantar qualquer informação a respeito de tal Estatuto, dizendo que ‘isto ainda não é coisa concreta’.

Adiantou que já recebeu inúmeras sugestões de entidades e elementos interessados a propósito de uma reforma judiciária ampla, trabalho ao qual se entregará durante todo o recesso parlamentar, a fim de que, de fevereiro em diante, esteja o Governo em condições de enviar um projeto ao Congresso.

Disse, quanto à reforma eleitoral, que o Governo deverá receber os subsídios da Justiça Eleitoral, através do TSE, a qualquer momento, devendo imediatamente distribuir o estudo a governadores, Partidos políticos, elementos e entidades interessados, ‘para receber sugestões’.

Assegura o Sr. Milton Campos que no mês de fevereiro próximo o Governo estará em condições de enviar ao Congresso o projeto dispendo sobre a nova lei eleitoral, ‘para servir de instrumento de moralização das eleições e de autenticidade na representação’, bem como o Estatuto dos Partidos políticos.

O Ministro desmentiu que esteja elaborando qualquer projeto de nova Lei de Imprensa ou de Lei de Segurança Nacional, sustentando:

- Comigo isso não está. Eu só vejo falar nos jornais” (*Jornal do Brasil*, 1964, p. 3).

Enquanto isso, alas radicais das forças armadas já estavam pressionando uma maior atuação de Costa e Silva, então Ministro da Guerra, ao passo que as unidades do Exército prometiam cumprir ordens e instruções que somassem contribuição ao “sincero e patriótico esforço do Govêrno, para o bem do soerguimento do País” (*Jornal do Brasil*, 1964, p. 3).

Na coluna “COISAS DA POLÍTICA”, a especulação sobre a Reforma do Judiciário já apresentava uma motivação definida:

Embora o Sr. Milton Campos se mantenha em posição de extrema reserva diante do assunto, confirma-se em boas fontes governamentais que o Ministro da Justiça começou a cogitar seriamente da elaboração de um projeto de reforma do Judiciário, capaz de colocar este Poder, tanto quanto os outros dois, a serviço das preocupações e necessidades da revolução.

O problema foi, seguramente, colocado nas conversas mantidas entre o Presidente da República e as pessoas que atuaram mais recentemente para obter a solução afinal encontrada para a crise que chegou a ameaçar seriamente as relações políticas e pessoais do Marechal Castelo Branco com o Governador da Guanabara. Não se deve, contudo, estabelecer uma ligação por demais estreita entre essa crise e seu desfecho, de um lado, e de outro lado as apreensões que pairaram sobre o Supremo Tribunal Federal, tanto no caso de Goiás como no episódio em que o Sr. Carlos Lacerda perdeu a batalha da aplicação do Ato Institucional por livre iniciativa de governadores estaduais (*Jornal do Brasil*, 8 dez. 1964, p. 6).

Embora a motivação para a reforma tivesse essa leitura segura, o conteúdo da reforma encontrava-se aberto, tendo assinalado o jornal que “quanto ao que se deve ou pode fazer”, estava ainda na esfera puramente especulativa, tendo em vista que o Ministro Milton Campos já havia recebido em sua mesa um numero considerável de sugestões, incluídas as da Ordem dos Advogados.

No entanto, deixou claro o jornal que “Por enquanto, a reforma do Judiciário é matéria entregue à especulação dos técnicos, não chegando ainda qualquer órgão responsável do Govêrno a tomar uma posição definida ou a optar por qualquer das fórmulas que vêm sendo encaminhadas” (*Jornal do Brasil*, 8 dez. 1964, p. 6).

A fonte jornalística também informava que alguns assuntos pertencentes ao Judiciário já eram objeto de conflitos, a exemplo do aumento do número de ministros no STF: a argumentação oscilava entre a necessidade de melhoria das condições de eficiência e respeito ao interesse das partes ou a manutenção do número de ministros como meio de conferir aos seus julgamentos uma expressão permanente de pronunciamentos do Judiciário (*Jornal do Brasil*, 8 dez. 1964, p. 6).

No dia seguinte, novamente o *Jornal do Brasil* divulgou notícia sobre a Reforma Judiciária. Já era claro, para o jornalismo brasileiro que vivia no tempo presente cada passo do desenvolvimento do regime, que o Poder Judiciário deveria ser

incluído “no processo de reconstrução brasileira”, como parte de sua missão. Entretanto, não passavam despercebidas as tensões entre os poderes:

Entre as lições das últimas crises, esta parece ter ficado bem patente para qualquer tipo de raciocínio: a de que não podem existir soluções políticas, por mais autoritárias, à revelia da ordem jurídica (*Jornal do Brasil*, 9 dez. 1964, p. 6).

A visão do jornal era evidente: “[...] muitos conceitos foram enunciados no sentido de estreitar os laços de convivência entre o Poder Judiciário e a Revolução” (*Jornal do Brasil*, 9 de dezembro de 1964, p. 6). A partir de uma reflexão do próprio governo, em atividade há oito meses, decorria a “[...] necessidade de entrosar o mecanismo da aplicação legal e da distribuição de justiça no vasto campo dos fins revolucionários” (*Jornal do Brasil*, 9 dez 1964, p. 6):

Pois até aqui o Poder Judiciário, tão Poder do Estado e do regime quanto o Executivo e o Legislativo, fora deixado à margem dos acontecimentos, como uma realidade de outra época e de outros homens. Ficara desassistido não só do espírito revolucionário, mas também de condições materiais mínimas para seu eficiente exercício.

Quando se fala em imprimir caráter revolucionário à Justiça brasileira, isso significa muito mais do que enquadrá-la politicamente nos objetivos do movimento de 31 de março, seja trabalhando uma nova mentalidade para a magistratura ou removendo pontos de atrito nas relações com o Poder Executivo. Significa sobretudo reformar o aparelho judiciário, para que êle possa cumprir com exatidão, presteza e equidade as tarefas da justiça democrática (*Jornal do Brasil*, 9 dez. 1964, p. 6).

Em caráter secundário, ao final da reportagem, o foco foi deslocado para a necessidade de transformação da situação na qual se encontrava o Poder Judiciário naquele momento, e os argumentos utilizados para conferir um mínimo de legitimidade e força ao projeto eram os mesmos identificados nos debates dos anos anteriores: a crise em si da organização judiciária brasileira e a ineficiência do sistema tal como construído.⁵⁴

A pretensão de conferir à ordem jurídica o mesmo ritmo de dinamismo dos estratos temporais da sociedade e da política aponta que para os anseios reformistas da época não era aceitável o papel doutrinário do direito como agente sincronizador da

⁵⁴ A conclusão da reportagem foi nos seguintes termos:

É inaceitável para a Revolução continuar impassível diante do espetáculo que se repete aos olhos de todos nós: a Justiça em grande parte desacreditada porque emperrada na sua engrenagem e só acessível aos mais abonados ou mais renitentes, Justiça cara e tarda, perdida nos labirintos cartoriais, triturada na transferência interminável das instancias, indefesa diante dos expedientes de chicana, enclausurada na urdida das imutáveis praxes forenses.

O Brasil nôvo que a Revolução pretende criar terá que transformar radicalmente esse panorama. Pois não basta um estado de direito aparente: é preciso que a ordem jurídica acompanhe as mudanças e as exigências da realidade social, no mesmo ritmo de dinamismo (*Jornal do Brasil*, 9 dez. 1964, p. 6).

política e da sociedade. Exigia-se à ordem jurídica que acompanhasse as mudanças no mesmo ritmo.

Diante da impossibilidade fática de sincronizar de imediato a aplicação do direito até então posto com o aparato normativo de exceção que vinha sendo criado, a Reforma do Judiciário tornou-se indispensável instrumento projetado para sincronizar as ausências de simultaneidades do tempo da política com o tempo do direito.

No último dia do ano de 1964, a Coluna do Castello informou: “Reforma política vai aos três poderes” (*Jornal do Brasil*, 31 dez. 1964, p. 4). Na primeira metade do ano que se iniciaria no dia seguinte, o Governo pretendia propor ao Congresso Nacional as reformas políticas que revisariam o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

Dentre os pontos das reformas anunciados, estava prevista a incorporação de normas de elaboração legislativa incluídas no texto do Ato Institucional para o texto constitucional de 1946; a adoção do princípio da delegação legislativa; a (re)criação da Justiça Federal de primeira instância com a competência de julgamento de crimes de corrupção e subversão, o fortalecimento da Federação e a regulamentação da ação popular (*Jornal do Brasil*, 31 dez. 1964, p. 4).

No que diz respeito à Reforma do Judiciário, a redefinição da competência e a constituição de tribunais teriam por objetivo aperfeiçoar a estrutura e o funcionamento do STF com a presunção de que se aliviaria o Supremo⁵⁵ (*Jornal do Brasil*, 31 dez. 1964, p. 4).

Em continuidade à cobertura das reformas políticas, em 7 de janeiro de 1965, o colunista Castello Branco identificou qual seria a fonte de inspiração doutrinária dos estudos: o relatório apresentado em 1956 ao então ministro Nereu Ramos por uma comissão de juristas designada pelo Presidente Juscelino Kubitschek para sugerir uma revisão constitucional (*Jornal do Brasil*, 7 jan. 1965, p. 4).

O conteúdo da sugestão da Comissão de 1956 para o STF reduzia a competência para apenas dois itens: *i*) o julgamento de *habeas corpus* decididos em última instância pelos tribunais estaduais ou federais quando denegatória a segurança; e

⁵⁵ Para o colunista Castello Branco, a novidade principal na reforma do Judiciário recaía na “[...] restauração da justiça federal de primeira instância, nos moldes da que existiu durante a República velha e até as proximidades do golpe de estado de 1937. O juiz federal de primeira instância, sediado em cada Estado da Federação, julgará as ações em que a União seja parte e, especificamente, os crimes de corrupção e de subversão. O restabelecimento desse tipo de justiça visa a atender à experiência revolucionária, pois se pretende pôr o exame de crimes contra o Estado a salvo da interferência de interesses políticos locais” (*Jornal do Brasil*, 31 dez. 1964, p. 4).

ii) o julgamento de recursos extraordinários em causas decididas em única ou última instância por outros tribunais e juízes, quando fossem contrários a dispositivo constitucional ou à letra de tratado ou de lei federal.

Em decorrência da previsão de que o Supremo ainda julgaria cerca de dois mil processos anuais, a Comissão teria proposto o aumento do número de ministros do STF para quinze.

Conclui o jornalista político que “Tudo indica que os estudos que estão sendo feitos, neste momento, pelo Ministério da Justiça, encampam as conclusões da Comissão de 1956, aceitando-lhes os fundamentos [...]” (*Jornal do Brasil*, 7 jan. 1965, p. 4).

No tempo em que se aguardavam os próximos passos para as reformas políticas e para as eleições municipais, estaduais e para a presidência da república, o Governo envidava esforços para afastar o governador Mauro Borges no estado de Goiás. Para não desrespeitar formal e explicitamente a decisão de *habeas corpus* concedida pelo Supremo, o governo promoveu intervenção no Estado de Goiás, com a motivação de “[...] conter o foco de subversão e que ameaçava a segurança nacional e polarizava a conspiração contra-revolucionária” (*Jornal do Brasil*, 8 jan. 1965, p. 6).

No dia 9, a manchete “Sentido global da reforma política” informou que as reformas políticas vinham sendo feitas parceladamente, na medida em que atendiam a pressões de algumas necessidades mais imediatas e que apesar disso, o presidente Castelo Branco não havia perdido de vista o caráter orgânico das medidas.

Uma preocupação evidente foi afastar um dos sentidos da reforma no âmbito do Poder Judiciário: “[...] não se deve tomar a reforma política por qualquer dos seus aspectos parciais, para confundi-la com um suposto e injustificável empenho da Presidência Castelo Branco, ou mesmo da revolução, pelos seus arautos militares, no sentido de cercear o funcionamento do Judiciário [...]” (*Jornal do Brasil*, 9 jan. 1965, p. 6).

Para tanto, o jornal definiu qual seria a pretensão do “governo revolucionário”:

[...] alcançar, tanto quanto possível, o ideal da Justiça rápida e barata para os cidadãos, além de um atendimento pronto dos interesses do Estado, seja pela elevação do Supremo Tribunal Federal à categoria de um órgão constitucional verdadeiramente de cúpula [...] (*Jornal do Brasil*, 8 jan. 1965, p. 6).

Ao mesmo tempo, nos primeiros dias de janeiro, o *Jornal do Brasil* informava i) a vontade da linha dura de prorrogar as eleições estaduais previstas para o

mês de outubro; *ii*) a ausência do Presidente Castelo Branco (por 24 dias seguidos) e dos deputados e senadores de Brasília; *iii*) a decisão do PTB de lutar pela realização das eleições estaduais, que dependiam da reforma na Lei Eleitoral e do Estatuto dos Partidos (*Jornal do Brasil*, 15 jan. 1965, p. 12); e *iv*) a ansiedade do próprio *Jornal do Brasil* em assistir ao Governo atuar como o protagonista das reformas.

No fim do mês de fevereiro, foi anunciado que o Presidente enviaria mensagem ao Congresso e pediria a modificação do Supremo. Na revelação do pensamento do governo sobre as modificações que deveriam ser feitas na Justiça brasileira, o ministro Luís Viana Filho anunciou alguns pontos da mensagem, dentre os quais no âmbito do Judiciário, se incluía a “[...] necessidade de alterar a competência do Supremo Tribunal Federal, para aliviá-lo de várias atribuições e acentuar a sua natureza de uma verdadeira cârte constitucional” (*Jornal do Brasil*, 26 fev. 1965, p. 4).

No dia 28 de fevereiro, enquanto fontes informaram ao *Jornal do Brasil* que Castelo Branco estudaria as reformas políticas (nova Lei Eleitoral e Estatuto dos Partidos) e do Judiciário durante o carnaval, sem mencionar a identificação da fonte da informação, foram publicadas as informações que corriam no Palácio do Planalto:

No Palácio do Planalto, afirma-se que o Presidente está inclinado a testar o Bloco de Ação Parlamentar com a reforma judiciária. Cívicos e militares são unânimes em afirmar que ‘a revolução tem de chegar ao Judiciário, especialmente no Supremo Tribunal Federal ainda no decorrer de março’. Isto porque, com o término do recesso da mais alta Cârte, começarão a ser apreciados diversos recursos impetrados por cassados e demitidos pelo Ato Institucional.

- E, se não tivermos maioria, - frisam – repetir-se-á o caso de Goiás.

Auxiliares do Presidente acham que o caminho mais normal é o de aumentar (mais cinco) o número de ministros do STF, a exemplo do que fêz, nos Estados Unidos, o Presidente Roosevelt, quando iniciou o New Deal (*Jornal do Brasil*, 28 fev. 1965, p. 12).

Não obstante a urgência indicada na notícia acima, no dia 18 de março, o jornal reclamou que a reforma política, embora imperativa, não ultrapassava o limbo dos estudos. Ainda que apresentado o anteprojeto do Código Eleitoral e do Estatuto Nacional dos Partidos, o jornalismo que apoiava o regime militar⁵⁶ clamava diariamente pelo avanço das reformas.

⁵⁶ Leonardo Barbosa, de modo preciso, ao abordar a diferença de contexto entre 1961, primeira tentativa de golpe contra João Goulart e 1964, relaciona os setores da opinião pública que se alinhavam aos militares em 1964, entre eles, além dos periódicos que serviram de fonte historiográfica nessa pesquisa (*Correio da Manhã* e *Jornal do Brasil*), *O Globo*, *O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo* (BARBOSA, 2012, pp. 50-51).

Com o passar dos meses, porém, passou a reclamar da ausência de transparência nas informações e a compreender as atitudes de Castelo Branco como indiferentes, mesmo diante da perda da sua popularidade (*Jornal do Brasil*, 18 mar. 1965, p. 6), motivos que estariam levando o país a uma paralisia.⁵⁷

No mês de abril, ocorreu o segundo embate entre o STF e os militares: o episódio que envolveu Miguel Arraes, governador de Pernambuco, indicado como um dos motivos pelo qual o Executivo lembrou da necessidade de reformar o STF no ano de 1965 (RECONDO, 2018, p. 35).

Após a deposição e prisão do então governador, acusado de tentar mudar a ordem política e social estabelecida na Constituição mediante ajuda ou subsídio de Estado estrangeiro ou de organização estrangeira ou de caráter internacional (crime contra o Estado e a Ordem Política e Social), o Superior Tribunal Militar (STM) negou a liminar do primeiro *habeas corpus* impetrado pela defesa de Miguel Arraes, embora na semana anterior os ministros tivessem decidido não competir à Justiça Militar processar e julgar ex-governadores (RECONDO, 2018, p. 35).

No STF, em 19 de abril de 1965, os ministros concederam a liminar e determinaram que Arraes fosse solto, por concluírem que o ex-governador não poderia ser processado no âmbito da Justiça Militar. Miguel Arraes foi solto e preso novamente em seguida, por estar sendo investigado em outros dois inquéritos policiais-militares (IPMs). Diante dessa crise, Ribeiro da Costa, Presidente do Supremo, enviou telegrama para o comandante do I Exército da Guanabara, o General Édson Figueiredo, com a comunicação da decisão do tribunal.

Em meio às trocas de telefonemas e telegramas entre Ribeiro da Costa, Édson Figueiredo e Castelo Branco e à ausência de cumprimento da decisão judicial, Ribeiro da Costa tomou a decisão de oficiar ao general, advertindo-o ser implícito ao

⁵⁷ Na matéria intitulada “Caminhos difusos”, tem-se uma fonte cujos termos indicam e reforçam duas teses historiográficas, quais sejam *i*) a de que o golpe militar teve o apoio da sociedade civil; e *ii*) o enfraquecimento, no início do ano de 1965, do apoio ao governo de Castelo Branco e das promessas do “governo revolucionário” em promover as reformas institucionais no Brasil e de garantir um pleito eleitoral seguro no ano de 1965: “Tudo, em suma, vai ficando como dantes no quartel de Abrantes. Os problemas se adiam e o País permanece em suspenso. O Govêrno, que veio para marcar posição e puxar o carro das grandes decisões nacionais, não pode conformar-se com o triste papel de submeter-se às pressões do imobilismo manhoso e sem imaginação. O Presidente Castelo Branco, a tute continuar assim, não terá razões para orgulhar-se da missão renovadora e verdadeiramente revolucionária que a Nação reclama de sua liderança. O País não pode assistir, indiferente e perplexo, à ameaça de, mais uma vez, mergulharmos numa crise de consequências imprevisíveis – e que começaria exatamente por contestar a autoridade de um Govêrno que tem um compromisso inarredável de afirmar a sua eficiência e a sua legitimidade, para ser fiel à missão que o povo lhe confiou. O povo quer acreditar no futuro, que não é uma miragem nem uma mentira, mas verdade palpável a conquistar desde agora, sem perda de tempo” (*Jornal do Brasil*, 15 de jan. 1965, p. 12).

dever disciplinar o acatamento de ordens emanadas de superior hierárquico e ser expresso na Constituição e na lei ordinária o dever de se assegurar a execução de decisão judicial, sob pena de responsabilidade (RECONDO, 2018, pp. 38-39).⁵⁸

Contudo, o *Jornal do Brasil*, no dia 25 de abril, apresentou a íntegra da carta do Presidente Castelo Branco ao então ministro interino da Guerra, general Décio Palmeira Escobar, na qual o presidente afirmou ter recebido as cópias dos telegramas trocados entre Ribeiro da Costa e o general Édson de Figueiredo e explicou que, de início, recomendou que fosse solto o ex-governador de Pernambuco, antes de conhecer a advertência enviada pelo presidente do STF.

Após tomar conhecimento dos fatos, compreendeu que o Presidente do Supremo havia praticamente punido o general Édson de Figueiredo. No entanto, em sua visão julgou que o general “[...] não cometeu transgressão disciplinar, nem pretendeu tomar atitude rebelde à soberania do Poder Judiciário. Respeitosamente, deu o seu entendimento sobre o assunto e a sua decisão correspondente, apoiado, aliás, pelo ilustre Procurador Geral da Justiça Militar” (*Jornal do Brasil*, 25 abr. 1965, p. 4).

Em razão disso, concluiu que o ministro da Guerra em exercício considerasse como “não subsistente” a nota disciplinar encaminhada pelo Supremo, inclusive para efeito da vida militar do General Édson Figueiredo (*Jornal do Brasil*, 25 abr. 1965, p. 4).⁵⁹

O redator do *Jornal do Brasil*, Mário Martins, na publicação da mesma data em que disponibilizada a íntegra da carta do presidente, indica que já era fato dado a previsão de que os militares não cumpririam a determinação “de nossa mais Alta Côrte de Justiça” e que havia chegado o momento em que a Nação “[...] haveria de assistir à opção a que estaria obrigado a fazer o Marechal Castelo Branco, escolhendo entre ser apenas um agente do aparelho pós-revolucionário ou se afirmar, de fato, como Presidente da Republica, servo da Constituição” (*Jornal do Brasil*, 25 abr. 1965).⁶⁰

⁵⁸ Para mais detalhes da narrativa do episódio Miguel Arraes, cf. Recondo.

⁵⁹ Felipe Recondo conta a revolta sentida pelos militares sobre a advertência utilizada por Ribeiro da Costa e retrata que a interpretação da advertência como praticamente uma punição estaria na mensagem do general Escobar dirigida ao Presidente Castelo Branco (RECONDO, 2018, p. 41). Embora não tenha sido possível checar a mensagem do general, a íntegra da carta enviada por Castelo Branco ao General Décio Escobar publicada pelo *Jornal do Brasil* contém exatamente os mesmos trechos citados por Felipe Recondo como sendo palavras do General Escobar.

⁶⁰ O jornalista e político Mário Martins prosseguiu à crítica de que Castelo Branco deveria obediência à Constituição e deveria governar para todo o país, independentemente da posição dos militares: “Tenho para mim que afinal o Sr. Humberto Castelo Branco conseguiu vencer seu drama hamletiano: de ser ou não ser realmente Presidente da República, libertando-se da dúvida moral que o colocava diante da

2.4 A ruptura do diálogo e a superposição do político sobre o constitucional

No estrato social, aqui sendo incluída a temporalidade dos juristas, acadêmicos e advogados que permeavam em maior ou menor medida o âmbito político nacional, houve debates acerca da Reforma do Poder Judiciário em mais de uma ocasião entre os meses de maio a setembro do ano de 1965.

Tais debates podem revelar mais de um sentido, que não são excludentes entre si.

De pronto e de maneira explícita, os estudos realizados por advogados e professores renomados já à época foram escritos com a preocupação de deixar registrado que o faziam “não só pela importância constitucional da matéria”, “mas também a sua oportunidade e a conveniência de um debate entre pessoas que alheias a preocupações político-partidárias, conhecem o problema por exigência profissional e por estudos especializados” (*I.D.C.P.C*, maio/ago. 1965, p. 134).

Desse modo, o trabalho realizado pelo Conselho Diretor do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas, por seus membros e convidados, teve o cuidado de definir o porquê de sua atuação.

No entanto, isso não exclui a possibilidade de narrar os esforços como parte da integração entre as elites políticas, jurídicas e militares que validavam a intervenção das Forças Armadas no processo político e no jogo democrático (CARVALHO, 2019, p. 159-160), sobretudo ao se levar em consideração por quem eram compostas as entidades e quais eram os convidados que contribuiriam ao debate sobre a Reforma do Judiciário, como será visto adiante.

solidariedade aos companheiros da Revolução em alternativa com o dever para com a Carta Magna, que jurou guardar e respeitar. Cabe-lhe, agora, alargando a grandeza de sua atitude, repetir o gesto do presidente Eurico Dutra ao se tornar supremo mandatário da Nação, quando afirmou que seria “Presidente de todos os brasileiros” e não apenas Presidente de uns tantos, de grupos, de alguns Partidos ou de determinadas classes.

Por muito que sejam as suas dívidas políticas e afetivas para com companheiros de armas ou de idéias, seu compromisso maior é para com a Constituição que a Pátria não divide nem admite que com seus filhos se façam discriminações. É possível que os seus camaradas o tenham apontado para a missão de conduzir os destinos nacionais na emergência surgida. Contudo, ao ser eleitos pelo Congresso com os votos de uma maioria que nada tinha com o movimento revolucionário vitorioso, sua sagração foi para desempenhar o cargo de Presidente e não para atuar como um simples emissário de correntes que nas urnas populares não haviam adquirido a indispensável legitimidade.

Curvando-se, agora, perante o Supremo Tribunal Federal, o Marechal alcançou maior estatura. Está em suas mãos conquistas e consolidar a autoridade que somente à sombra da lei se desenvolve.

O habeas-corpus em favor do Sr. Miguel Arrais não soltou apenas um prisioneiro. Libertou ainda e, principalmente, o Presidente de certas errôneas concepções de fidelidade. O Brasil quer vê-lo como Presidente de todos os brasileiros. Respeitando-o como tal e não temendo-o por suas fraquezas frente a um processo de subversão hierárquica que deveria ter terminado em 1 de abril, e, jamais, prosseguido nos dias subsequentes. Como ainda se fazia sentir. Ou, para sermos mais exatos, ainda teima em subsistir, trocando divisas de sargentos por estreias gemadas ou não” (*Jornal do Brasil*, 25 abr. 1965, p. 6).

Fato é que, entre os dias 1º e 2 de junho de 1965, o Instituto de Direito Público e Ciência Política da FGV promoveu a ‘Mesa-Redonda sôbre a Reforma do Poder Judiciário’.⁶¹ A partir do projeto específico do então Desembargador Seabra Fagundes e com o intuito de construir uma solução sobre a “revisão da competência do Supremo Tribunal Federal, para colocar esta alta Côrte em seu grande papel de instância constitucional, aliviando-a de encargos que poderíamos qualificar de secundários” (*I.D.C.P.C*, maio/ago 1965, p. 136), foi formulado um projeto como sugestão.

Novamente, nota-se o esforço argumentativo de conferir a maior racionalidade possível ao debate:

[...] a sugestão em momento algum poderia significar um desprestígio para o Supremo Tribunal Federal. Seria antes o aprimoramento de uma instituição que teria a seu cargo somente matéria da mais alta relevância jurídica e constitucional, dispensando-o de outras mais da competência dos tribunais comuns, federais ou estaduais (*I.D.C.P.C*, maio/ago 1965, p. 137).

Todo esse enfoque argumentativo faz parte das observações iniciais do documento, construído pelo Presidente do Instituto, Themístocles Brandão Cavalcanti, personagem que então retorna à cena.

Em um tom acima, na sessão de abertura do evento, Luiz Simão Lopes discursou como presidente da Fundação Getúlio Vargas:

No momento, o nosso Instituto está tentando dar uma colaboração ao Governo Federal, aos legisladores e aos estudiosos da matéria, através desta reunião que está promovendo aqui e que vai abordar um problema realmente transcendente para a vida nacional. As transformações que se operam no mundo e, também no nosso País em particular, como um País nôvo que é, estão a exigir talvez uma série de inovações no campo da estrutura jurídica do País. Ainda ontem acabava de ler um interessante trabalho do ilustre Professor Caio Mário da Silva Pereira, aqui presente, em que êle defende uma tese, que me parece muito oportuna, de que aos juristas não cabe mais apenas interpretar os textos da lei, mas ao contrário, inovar, promover mesmo a reforma das instituições jurídicas, de modo a ir na frente dos problemas sociais que estão agitando o mundo moderno (*I.D.C.P.C*, maio/ago 1965, p. 150).

Do discurso de abertura de Luiz Simões Lopes, pode ser identificado mais de um sentido. Ao indicar, logo no início, que a tentativa do Instituto era a de colaborar com o governo federal, com os legisladores e estudiosos da matéria, o propósito do presidente do Instituto foi o de demonstrar a imparcialidade do evento. Por outro lado,

⁶¹ O Conselho Diretor do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas tinha por membros os professores A. Lamy Filho; Caio Tácito; Flávio Bauer Novelli e Seabra Fagundes. Na abertura da Mesa-Redonda, foi revelado que os demais participantes do evento foram previamente escolhidos pelo Conselho Diretor. Consta do documento que embora existisse uma lista grande de juristas eminentes, capazes de trazerem a sua colaboração ao debate, optou-se por reduzir o número de convidados, por vários motivos (não revelados todos, mas tão somente o de tornar eficaz o trabalho de grupo) (*I.D.C.P.C*, maio/ago 1965, p. 134).

ao afirmar que as transformações no mundo estavam a exigir inovações no campo da estrutura jurídica, incluindo o Brasil, “como um País nôvo que é”, há um aceno para algum alinhamento ao governo e seu projeto reformista.

O presidente da Fundação deu um passo atrás, porém, talvez para agradar outra parte do público, ao prosseguir declarando que a FGV se sentia profundamente honrada com a presença de personalidades e desejava que o evento fosse “[...] uma espécie de fórum de debates num campo inteiramente independente e livre, sem influências de qualquer espécie, onde poderiam todos encontrar a sua tribuna para defender as teses do mais alto interesse para o progresso do país” (*I.D.C.P.C*, maio/ago 1965, p. 150).

Aberta a palavra a Themístocles Cavalcanti, novamente se percebe uma mudança no enfoque do evento dado por ele e pelo presidente da FGV. Em abordagem mais amena, Cavalcanti também concordou com a necessidade de revisão da estrutura judiciária brasileira, motivo pelo qual pediu que os trabalhos representassem efetivamente o resultado da experiência vivida pelos participantes ao longo de diversas atividades, o que permitiria colaborar com o Poder Legislativo.

Além disso, instou aos presentes que os trabalhos efetuados e o resultado final poderiam também significar “[...] um depoimento nosso do que tem sido a vida judiciária no Brasil e daquilo que, segundo nos parece, deve ser corrigido para tornar realmente o poder judiciário um órgão eficiente e eficaz para a realização de um verdadeiro sistema democrático no Brasil” (*I.D.C.P.C*, maio/ago 1965, p. 151).

Os debates se iniciaram, assim, a partir de um projeto de agenda previamente elaborado e lido por Themístocles Cavalcanti, no qual constavam questionamentos de reflexão aos participantes acerca da vida judiciária brasileira, que justificassem *i*) a criação ou o restabelecimento da Justiça Federal de primeira instância para causas da União e de crimes federais; e *ii*) a criação de uma justiça administrativa ou tributária com competência própria.

A partir do segundo questionamento, um subitem indagava a) se mereceria revisão o texto constitucional acerca da competência do Supremo e de que maneira isso seria feito;⁶² b) como deveria ser organizada a Justiça Federal de segunda instância e

⁶² Miguel Reale, membro convidado como professor de São Paulo, sugeriu que o primeiro tema a ser discutido fosse a alínea da segunda parte (a necessidade ou não de revisão da competência do Supremo), por considerar ser o tema central do qual decorreriam os demais. Sua sugestão foi posta em discussão por Themístocles, tendo sido unanimemente aprovada. Tal fato parece indicar que por trás do sentimento de

qual seria sua competência; c) seria conveniente ou suficiente criar tribunais de alçada federal; e 2d) qual a conveniência e solução técnica para se criar tribunais fiscais ou tributários e se valeria a pena a especialização de câmaras em segunda instância.

Diante da decisão coletiva de alterar a ordem da agenda, Seabra Fagundes deu início aos debates em torno do “problema do Supremo Tribunal” a partir do seu projeto “Criação de Novos Tribunais e Redução da Competência do Supremo Tribunal”.⁶³ Então, a defesa que se fez foi a de conferir ao STF a disponibilidade de tempo necessária para julgar e dar ao público a tranquilidade que merece, o que se alcançaria por meio da divisão de competências do Supremo com outros tribunais. A desvantagem estaria na possibilidade de ocorrer divergência entre os tribunais regionais ao julgarem recursos extraordinários. Já a vantagem residiria na desvinculação das pressões locais e dos interesses dos Estados.

A narrativa escolhida foi a de sustentar que a reforma não buscava afetar o Supremo em sua dignidade (*I.D.C.P.C*, maio/ago 1965, p. 153), mas sim de dignificar ainda mais, “[...] para que, quando êle se pronuncie a Nação inteira se curve” (*I.D.C.P.C*, maio/ago. 1965, p. 154).

O professor Alcino de Paula Salazar defendeu a possibilidade de a reforma ser feita por meio de lei, por tramitação mais rápida, dispensando-se a reforma constitucional, o que permitiria a aprovação dentro da vigência do Ato Institucional. Essa proposta levantou o debate à reflexão acerca da possibilidade de se reformar radicalmente o Supremo sem alteração da Constituição⁶⁴ (*I.D.C.P.C*, maio/ago. 1965, p. 154). Miguel Reale discordou e insistiu ser indispensável a reforma da Constituição com o intuito de converter o Supremo em uma Corte Constitucional.

Caio Tácito, membro do Conselho Diretor do Instituto, elogiou o Projeto Seabra Fagundes no ponto em que conferia duplo papel ao STF: o de Corte

necessidade de uma ampla reforma do Poder Judiciário, a preocupação momentânea recaía sobre a situação política do Supremo Tribunal Federal.

⁶³ Documento não encontrado durante a pesquisa com o título indicado e definido por Seabra Fagundes como trabalho elaborado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados e também aprovado pelo “Congresso para Definição das Reformas de Base”, “realizado em São Paulo, em janeiro do corrente ano” (*I.D.C.P.C*, maio/ago 1965, p. 152). O documento do Conselho Federal da Ordem dos Advogados utilizado nessa pesquisa do mesmo modo cita o fato de que a instituição opinou sobre a matéria em projeto relatado por Seabra Fagundes, esse sim disponível para pesquisa junto ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Contudo, esse documento encontrado durante a pesquisa, relatado por Seabra Fagundes, é datado de 22 de outubro de 1963.

⁶⁴ O professor, membro convidado da Guanabara, apresentou os seguintes dados: deram entrada no Supremo Tribunal 9.000 processos em 1964. Aproximadamente 1.500 se referiam a mandados de segurança, 1.500 seriam habeas corpus e 5.500 recursos extraordinários (*I.D.C.P.C*, maio/ago. 1965, p. 154).

Constitucional e o de órgão unificador da interpretação do direito federal, que garantiria a estabilidade da ordem jurídica.

Na oportunidade, os professores Caio Mário⁶⁵ e Levy Carneiro trataram da preocupação com a multiplicidade de julgamentos e, inclusive, o primeiro tratou do assunto sob a perspectiva dos advogados, que precisavam sempre fazer um “trabalho de agilidade mental” para encaixar o recurso extraordinário em uma das alíneas da CF/46.

Levy Carneiro, em aparte, levantou uma questão – sensível ainda nos dias de hoje – à sistemática recursal no Brasil, consistente na previsão do recurso de agravo ao STF em face de decisão que indeferir os recursos extraordinários, seja pela presidência dos tribunais de justiça, seja pela presidência do próprio Supremo (*I.D.C.P.C*, maio/ago 1965, p. 161).

Surgiu então, a ideia de corrigir a situação, sem “[...] qualquer propósito de diminuir, de melindrar, de atingir na sua qualidade moral, intelectual ou cultural o Supremo Tribunal Federal e seus eminentes juízes” (*I.D.C.P.C*, maio/ago. 1965, pp. 161-162).

Ao encaminhar o próximo passo da discussão, Themístocles Cavalcanti lembrou que há mais de cinquenta anos se falava em revisão da competência do Supremo e o problema continuava na ordem do dia (*I.D.C.P.C*, maio/ago. 1965, p. 164).

Esse episódio específico e o esforço em amarrar o texto constitucional ao futuro podem servir de exemplo atualmente, como um espaço de experiência revelador da impossibilidade de se pensar o modo clássico do constitucionalismo moderno (em que o texto constitucional deve vincular as gerações futuras). Passados mais de cinquenta anos, esse debate não ficou ultrapassado e ainda está aceso no Brasil, conforme o acesso à justiça e o aumento da judicialização da vida geram o crescimento do número de processos nos tribunais superiores do Brasil.

Mais uma vez, o professor Alcino de Paula Salazar insistiu em debater se era necessário ou não realizar uma reforma constitucional para proceder às modificações no Supremo. Assim, aberta a votação sobre se deveria ou não haver

⁶⁵ Concluiu, após os apartes dos demais membros, o professor Caio Mário que deveriam tomar como ponto de partida o Projeto Seabra Fagundes, e então fixariam os princípios que permitissem estabelecer critérios mais severos ou mais rígidos que propiciassem, na medida do possível, “[...] limitar no futuro a função constitucional do Supremo Tribunal, a fim de que não venha a sofrer essa aberração que êle nos últimos anos experimentou” (*I.D.C.P.C*, maio/ago. 1965, p. 163).

reforma constitucional para resolver o problema da competência do Supremo, todos os presentes votaram a favor da reforma, exceto o próprio Alcino Salazar.⁶⁶

Na sessão do período da tarde e no dia seguinte, o debate girou em torno da criação da Justiça Federal de primeira instância, da criação de um tribunal tributário, e da escolha dos magistrados. Na tarde do dia 2 de junho de 1965, foram redigidas as discussões e análises das sessões anteriores, pelo desembargador Frederico Marques e por Miguel Reale.

No dia 12 de julho, Themístocles Cavalcanti apresentou o projeto, fruto das discussões ocorridas no início do mês anterior. Na apresentação, destacou que os participantes do evento tiveram uniformidade de pontos de vista e quais eram as inovações sugeridas: criar o Superior Tribunal de Justiça e restabelecer a Justiça Federal de primeiro grau de jurisdição como órgãos da Justiça Comum. Foram recusadas as propostas de criação de tribunal exclusivo para apreciação de matéria fiscal e de um Tribunal de Alçada Federal (*I.D.C.P.C*, maio/ago.1965, p. 137-138).

Do silêncio nos debates extrai-se que nenhum dos participantes sugeriu a inclusão do controle abstrato de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro. O resultado pretendido, de restringir a atuação do Supremo, foi previsto tão somente em relação ao controle concreto de constitucionalidade: o STF não teria mais competência para julgar recurso extraordinário cujo parâmetro fosse uma lei federal, ou questionada a validade de lei ou ato local em face de lei federal, atribuição a ser deslocada ao novo Superior Tribunal de Justiça.

O documento assinado por Themístocles Cavalcanti contendo o projeto construído a partir da “Mesa-Redonda sôbre ‘Reforma do Poder Judiciário’” é datado do dia 12 de julho de 1965. Anterior a isso, porém depois de finalizado o evento da FGV, o STF, no dia 10 de junho de 1965, representado por seu presidente Ribeiro da Costa e da Comissão Coordenadora, composta dos ministros Luís Gallotti, Cândido Mota Filho e Victor Nunes Leal, entregou ao ministro da Justiça Milton Campos o trabalho do próprio Supremo sobre a Reforma Judiciária.

A introdução do trabalho construído pelo próprio Supremo traz narrativa similar a do evento de juristas da FGV: colaborar com o propósito do governo de reformar o Poder Judiciário. O sentimento de confiança do STF em relação ao governo teria sido repassado por Milton Campos, e a partir disso, o STF pareceu ter acreditado

⁶⁶ Após essa votação, encerraram-se as discussões da primeira sessão, em 1º de junho de 1965.

que a única pretensão do governo seria a de aprimorar a instituição (STF, 1965, p. 476), tendo em vista admitirem (ou estarem defendendo) que “[...] nenhuma razão temporária, por mais legítima e compulsiva que fosse, justificaria alterações duradouras em detrimento da Justiça” (STF, 1965, p. 476).

Em seguida, buscaram se posicionar contra os embates pelos quais vinham passando com o governo para garantir o cumprimento de suas decisões judiciais:

O Judiciário é um poder do Estado, tão permanente, como o próprio Estado, e deve continuar acima das circunstâncias que, periodicamente, inflama os setores ansiosos por transformações radicais. Pela natureza jurisdicional de suas funções, não tendo nem pretendendo ter o encargo da direção política do país, a Justiça encarna a continuidade da segurança jurídica e dos princípios constitucionais e legais do regime democrático, sob cuja proteção aspira viver o povo brasileiro (STF, 1965, p. 476).

O trecho sugere que os ministros reconheciam a deficiência do acúmulo de serviços, mas defendiam não ser problema específico do STF, nem mesmo do país, e reputavam urgente aliviar de modo mais eficaz a tarefa do Supremo.

Ao longo da introdução, o Supremo a todo o momento trabalha com a dualidade da diferença entre uma reforma necessária para aprimoramento e uma reforma necessária para o aprisionamento do próprio Judiciário. Assim, a argumentação utilizada variou o seu foco. É possível perceber um esforço na escolha das palavras escolhidas pelos ministros ao escreverem que há enorme diferença entre reduzir os encargos da Corte e o de suprimir as suas prerrogativas.

Partiram em defesa do Tribunal com o argumento da idade de seus membros e da experiência na vida pública, circunstâncias que os deixariam distantes de “[...] situações que por este imenso país apaixonam os espíritos” e garantiriam a qualidade do Tribunal que consistia na “aura da insuspeição”, razão pela qual sua competência teria sido ampliada com a CF/46.

Anunciaram, então, suas sugestões para a reforma judiciária (como modo de honrar o passado e prevenir males), por meio de um discurso ao mesmo tempo conciliatório e alarmante:

Não há, pois, qualquer incompatibilidade entre diminuir o fardo do seu trabalho, realmente excessivo, e preservar-lhe, ao mesmo tempo, as prerrogativas, sem as quais o Supremo Tribunal Federal ficaria mutilado em sua configuração histórica e perderia a condição de árbitro da Constituição e das leis federais, especialmente do equilíbrio da Federação, da harmonia dos Podêres e da integridade dos direitos individuais (STF, 1965, p. 477).

A matéria debatida pelos ministros foi delimitada a partir de projetos e sugestões oferecidos ao ministro da Justiça, que os disponibilizou à Comissão Especial

do Supremo Tribunal. O primeiro projeto citado foi o do Conselho Federal da Ordem dos Advogados, de relatoria de Miguel Seabra Fagundes, de 1963. Do ano de 1964 constou o Projeto da Associação dos Advogados de São Paulo. Além dessas duas contribuições encaminhadas pelos advogados, foram mencionadas sugestões contidas em artigos do Professor José Frederico Marques e um projeto sem assinatura.

O material elaborado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados consistiu em manifestação da entidade sobre a Emenda Constitucional nº 26, de 1961, em que já se previa o aumento do número de ministros de onze para quinze e a alteração da competência do Supremo.

Embora o documento faça referência à “Emenda Constitucional nº 26, de 1961”, trata-se, na verdade, da Proposta de Emenda Constitucional nº 26, de 1961,⁶⁷ apresentada pelo deputado Helio Ramos, que visou unificar o Poder Judiciário e aumentar ainda mais o raio de atuação do STF (em relação ao controle de constitucionalidade).

O deputado propôs ao STF a competência para julgar em recurso extraordinário as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais e juízes: (a) quando a decisão fosse contrária a preceito constitucional ou de tratado federal; e (b) quando se questionasse a validade de lei ou ato governamental e a decisão recorrida julgasse válida a lei ou o ato.

O substitutivo a esse projeto inicial, apresentado em 27 de março de 1963 pelo relator Henrique La Roque, adicionava à competência do Supremo “firmar prejudgados”. E, em acréscimo, haveria um parágrafo único que explicava: “As decisões do Supremo Tribunal Federal estabelecidas em prejudgados serão de observância obrigatória para (*sic*) todos os juízes e tribunais”. No meio das inconsistências e complexidades dos primeiros anos da década de 1970, o projeto não chegou a ser votado e foi arquivado em 25 de outubro de 1967.

Em análise do texto desse substitutivo, o Conselho Federal da OAB foi favorável ao aumento do número de ministros do Supremo, de onze para quinze. Todavia, rejeitou a proposta de alteração da competência do Supremo em relação ao cabimento dos recursos extraordinários, preferindo a opção segundo a qual caberia ao Supremo julgar em recurso extraordinário as causas decididas em única ou última

⁶⁷ Cf. Diário do Congresso Nacional, 28 de novembro de 1961. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=836516> Acesso em: 15/01/2020.

instância por outros tribunais ou juízes a) quando a decisão fosse contrária ao dispositivo constitucional ou a letra de tratado federal; b) quando se contestasse a validade de lei ou ato de governo local em face da Constituição (caso a decisão recorrida julgasse válida a lei ou o ato); e c) quando na decisão recorrida interpretação de lei federal fosse diversa da interpretação do próprio Supremo ou qualquer tribunal a ele imediatamente inferior. Desse modo, caberia aos Tribunais Regionais de Recursos analisarem decisões contrárias a leis federais.

A reforma vislumbrada pelo Conselho Federal ampliava as hipóteses de cabimento do RE, o que demonstra que a definição da competência do STF, ao longo do percurso da República Federativa Brasileira sempre foi (e ainda é) objeto de disputas em que permeiam inúmeras controvérsias e poucas convergências.

Por outro lado, a leitura das fontes levantadas revela que o aumento da composição de membros do STF era uma força represada que ganhava amplitude ou contração de acordo com os impulsos do governo e da disposição reformista ao longo de toda a conformação republicana e federativa.

CAPÍTULO 3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 16/1965

3.1 A crise do Supremo e as relações entre os três Poderes

Coube aos ministros do STF, em junho de 1965, situados no meio de um embate cotidiano com o governo e de expectativas políticas e eleitorais, cotejar propostas e sugestões que já vinham sendo levantadas por juristas e deputados desde o início dos anos 1960, para então escolher o que julgassem melhor à inovação do Poder Judiciário brasileiro.

Posto isso, o primeiro tema abordado pelos ministros foi o restabelecimento da Justiça Federal de primeira instância. Embora não desaconselhassem a medida, considerada favorável à ideia federativa, condicionaram ser a competência “definida sem muita amplitude”, como meio de se evitar as hipóteses de conflito.

Desaconselharam, com veemência, a criação do Superior Tribunal de Justiça e o aumento do número de ministros do STF, por compreenderem que:

Essa ideia, entretanto, além de não estar suficientemente justificada, levaria a resultados contraproducentes. De acúmulo de serviço já não se poderia falar, porque três dos projetos contêm medidas destinadas a reduzir, drasticamente, a carga do Supremo Tribunal. Há, portanto, contradição em propugnar-se, ao mesmo tempo, a limitação da competência do Supremo Tribunal e o aumento do número de seus juízes. Acresce que a correção monetária e as restrições aos mandados de segurança de servidores públicos já suavizarão bastante o seu serviço, como foi notado a respeito dos Tribunais Federais de segunda instância (STF, 1965, p. 481).

Defenderam, contudo, que as emendas regimentais em vigor já estavam permitindo aumentar a quantidade de julgamentos por seus ministros, tendo em vista que as sobrecargas seriam mais bem sanadas com a melhor organização da atividade do tribunal. O aumento do número de ministros significaria o inevitável aumento de despesas e o prolongamento da duração média de cada julgamento pelo Tribunal Pleno (STF, 1965, p. 481).

Quanto aos recursos de sua competência, as sugestões por ele trazidas eram entendidas como suficientes a solucionarem o problema, e permearam desde a criação do que hoje se compreende por juízo de admissibilidade dos recursos excepcionais até a restrição do cabimento de recurso em mandado de segurança.

E não apenas isso, identifica-se, enfim, no projeto apresentado pelo próprio STF a sugestão para a inclusão, em sua competência constitucional, de “uma representação de inconstitucionalidade de lei federal, em d, de exclusiva iniciativa do

Procurador-Geral da República, a semelhança do que existe para o direito estadual (art. 8º, parágrafo único, da Constituição federal)”.⁶⁸

A limitação de iniciativa foi justificada para evitar abusos e seria facultado ao Supremo “[...] definir, desde logo, a controvérsia constitucional sôbre leis novas, com economia para as partes, formando precedente que orientará o julgamento dos processos congêneres” (STF, 1965, p. 485).

A vantagem vislumbrada pelos ministros recairia nas questões tributárias e de servidores públicos, matérias de elevado número de interessados. Assim, o novo instrumento jurídico foi pensado como uma estratégia para reduzir o movimento forense, já que preveniria novas demandas, e ainda evitaria pesadas ou irreparáveis consequências patrimoniais “especialmente para o Tesouro” (STF, 1965, p. 485).

Entre a expectativa das eleições marcadas para o mês de outubro, em 24 de junho foram publicadas as informações reveladas pelo porta-voz do Ministério da Justiça: o ministro Milton Campos estava estudando emenda constitucional com o objetivo de fortalecer o sistema federativo.

A próxima reforma a ser estudada pelo ministro da Justiça, conforme orientação presidencial, seria a do Judiciário, cujo ponto de partida considerado seria a proposta apresentada pelo STF (*Jornal do Brasil*, 24 jun. 1965, p. 4):

O Ministro Milton Campos, que leu as sugestões do Supremo mas ainda não as estudou, espera receber, também, apreciações do Tribunal Federal de Recursos, do Forum de Juristas promovido pela Fundação Getúlio Vargas, da Ordem dos Advogados do Brasil e de vários outros setores. Necessariamente, não está incluída, mas poderá ser, a modificação para aumentar a competência da Justiça Militar nos crimes contra a Segurança Nacional. Será inevitável, no entanto, o estudo para a suplementação da magistratura estadual (*Jornal do Brasil*, 24 jun. 1965, p. 4).

Até o início de agosto, a reforma do Judiciário continuava na pauta de atuação do governo e o projeto estaria concluído (*Jornal do Brasil*, 5 ago. 1965, p. 4).

O Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), instituição precursora da OAB que permaneceu ativa como espaço dedicado à cultura e ao debate de grandes temas nacionais e à defesa da ordem jurídica e do Estado Democrático de Direito⁶⁹ também se pronunciou sobre o tema após trabalho conjunto realizado nos dias 5, 10 e 12 de agosto, no Rio de Janeiro.

⁶⁸ Além da representação de inconstitucionalidade, também foi aventada uma prejudicial de inconstitucionalidade, a ser suscitada, exclusivamente pelo STF ou pelo procurador-geral da República em qualquer processo em curso perante outro juízo.

⁶⁹ A respeito do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), acessar: <https://iabnacional.org.br/conheca-o-iab>.

Com viés mais prático, o parecer do IAB identifica como razão inicial para a urgente reforma do Poder Judiciário a reintegração em unidade orgânica com a restauração da Justiça Federal de primeira instância, cuja existência para a instituição foi considerada necessidade básica para a União garantir a aplicação das leis federais nos Estados (IAB, 1966, p. 101):

“[...] o Judiciário foi mutilado desde a Carta de 1937, com a supressão dos juízes federais de primeira instância, ficando apenas, com um Tribunal de segunda instância, o Tribunal de Recursos” (IAB, 1966, p. 101).

O alto número de processos congelados nos tribunais federais superiores, no de Recursos e no Supremo foi considerada a segunda razão necessária para a reforma, embora reconhecessem que o aumento explosivo de pleitos fosse um fenômeno universal.⁷⁰ Para resolver o problema, sugeriram também a criação de um Tribunal Federal de Alçada.

No âmbito do Supremo, partiram em defesa da manutenção da competência tradicional do órgão máximo do aparelho judiciário nacional como um “imperativo atual de realização eficaz e independente da justiça” (IAB, 1966, p. 103). O instituto analisou alguns pontos do projeto defendido pelo Supremo e concordou com a rejeição do aumento do número de ministros do STF pela previsão ser a de que o aumento do número de membros e de turmas iria fazer retardar o tempo dos julgamentos.⁷¹

A representação de inconstitucionalidade foi abertamente defendida pelo IAB:

Merecem relevante destaque e total encômio as novas medidas para uma rápida, eficiente e conclusiva interpretação constitucional, propostas pelo Supremo Tribunal constantes duma nova letra, I, ao art. 101, assim formuladas: “a representação de inconstitucionalidade de lei ou decreto federal de iniciativa do Procurador Geral da República, com o justo acréscimo final “ou da parte” (IAB, 1966, p. 109).

Assimilada a novidade como a solução ideal para apaziguar a vida nacional, em relação ao impacto de novos textos que interessariam a multidões que não poderiam ficar anos e anos sob a égide de decisões de primeira instância, as contribuições do IAB consistiram, então, em conferir iniciativa à parte para apresentar a representação de

⁷⁰ A afirmação do Instituto demonstra a crise do direito ocorrida no período e que demandou trocas de informações entre os países ao longo dos anos 1950 e 1960, na tentativa de solucionar as dificuldades enfrentadas pelos Estados, “[...] em especial nos Estados Unidos, tendo sido, ultimamente, objeto de largo estudo na última Conferência Interamericana de Advogados de Porto-Rico, maio de 1965, em face do agudíssimo tema: ‘The Courts, The Public and Law Explosion’” (IAB, 1966, p. 103).

⁷¹ O parecer do Instituto dos Advogados Brasileiros foi identificado, ao longo da pesquisa, a partir da leitura da Quadragésima Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal (ocorrida em 6 de setembro de 1965).

inconstitucionalidade perante o Supremo e trocar a expressão “inconstitucionalidade” por “representação de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou de ato do poder público” (IAB, 1966, p. 109).

Conclui o Instituto que a crise não deveria ser atribuída ao próprio Supremo, mas sim à desorganização legislativa. E, tendo sido o problema levantado no momento em que o STF sofria críticas determinadas pelos embates surgidos após a “revolução”, a tensão típica do constitucionalismo moderno foi observada do seguinte modo: “Escapa ao órgão supremo do Poder Judiciário a possibilidade de atender aos reclamos revolucionários, fora dos textos constitucionais, mas, se isso contraria ao governo constituído, só a este cabe responsabilidade pela omissão do Ato Institucional” (IAB, 1966, p. 110-111).

Os pontos da reforma foram à época divulgados na Coluna do Castello, no dia 15 de agosto, com a informação também de que o projeto seria enviado no mês seguinte ao Congresso. O projeto, baseado nos trabalhos de Orozimbo Nonato, Prado Kelly e Dario de Almeida Magalhães incluía o aumento do número de ministros, de onze para dezesseis e a criação da Justiça Federal de Primeira Instância e de mais um ou dois Tribunais Federais de Recursos (*Jornal do Brasil*, 15 ago. 1965, p. 4).

Em 22 de agosto (um domingo), a votação das reformas passou a ser tratada como algo palpável, diante da instalação da Comissão Mista de Deputados e Senadores que ocorreria na terça-feira seguinte. A expectativa era a de que o senador Auro de Moura Andrade, presidente do Senado, se engajasse no movimento reformista, momento em que “[...] defenderá uma ampla reforma institucional, a ser empreendida com a soma de esforços do Legislativo, Executivo e Judiciário” (*Jornal do Brasil*, 22 ago. 1965, p. 5).

Na Matéria intitulada “Moura Andrade defende uma reforma política completa”, o *Jornal do Brasil* abordou a mudança de postura do presidente do Senado, que até aquele momento teria se mantido à margem e contra o movimento reformista, em oposição ao presidente da Câmara, deputado Bilac Pinto.

Tal como rezeado pelo jornalista político Castello Branco meses antes, o governo levou ao Congresso não apenas o texto de Reforma do Judiciário, mas também um projeto de reforma do Congresso, dois meses antes da ocorrência das eleições. Diante disso, os líderes do Senado passaram a se opor a qualquer modificação nas atribuições e organização interna da casa, “a não ser para atribuir-lhes maiores

responsabilidades constitucionais, como a sua aprovação para a nomeação de Ministros de Estado” (*Jornal do Brasil*, 22 ago. 1965, p. 5).

O presidente do Senado, em reunião com Castelo Branco, apresentou trabalho de sua autoria, “Apontamentos Sôbre Reformas Jurídico-Políticas Consequentes à Revolução de Março de 1964”, momento, inclusive, em que teria se posicionado acerca dos papéis de cada um dos Poderes na organização do país:

[...] o Congresso Nacional, com a responsabilidade central, o Judiciário com a responsabilidade subsidiária são os únicos que, apoiados na clarividência do Executivo, poderão reorganizar a vida brasileira e definir o direito constitucional pós-revolucionário (*Jornal do Brasil*, 15 ago. 1965, p. 5).

No texto, o senador defendeu que a “Revolução” de março de 1961, ao contrário da Revolução de 1930, manteve a Constituição e, por isso, deveria compreender as ansiedades da nação em favor de uma “vida constitucional estável”.

Isso não aconteceria, no entanto, para o senador, se antes do dia 31 de janeiro de 1966 o poder Executivo e Legislativo não se entendessem quanto à necessidade de “condensar na reestruturação constitucional esses fundamentos, de modo a que, a transitória legalidade revolucionária, do Ato Institucional, seja absorvida na organização jurídica, política e econômica” (*Jornal do Brasil*, 15 ago. 1965, p. 5).

O que o presidente do Senado quis, de modo claro, incisivo e de certa forma repetitivo, foi impedir a tentativa de atuação do Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário, em decorrência da própria autolimitação que a “Revolução” impôs a si ao definir a sua duração para 31 de janeiro de 1965 no Ato Institucional (referindo-se ao AI-1). Diante disso, declarou Moura Andrade que:

Essas circunstâncias em virtude das limitações que se fêz a si mesma a Revolução, não podem ser removidas pela própria Revolução. Esta não possui mais o direito revolucionário, pois este se exauriu no Ato Institucional. Portanto, a não ser quebrando a normalidade da Nação, a sua paz e a sua confiança nos líderes revolucionários, nada pode ser feito pela Revolução sozinha, senão uma Revolução dentro de outra e afinal uma guerra civil absorvendo tôdas (*Jornal do Brasil*, 15 ago. 1965, p. 5).

Em 27 de agosto, uma sexta-feira, os ministros do Supremo teriam se reunido secretamente para estudar a proposta do presidente do Congresso de reforma dos Três Poderes da República e decidiram que na segunda-feira seguinte diriam ao senador Moura Andrade se participariam ou não do Grupo de Trabalho (*Jornal do Brasil*, 28 ago. 1965, p. 3).

Na Ata da Quadragésima Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, do dia 6 de setembro, sob a presidência de Ribeiro da Costa, foi realizada a comunicação sobre o recebimento de ofício proveniente do IAB (assinado pelo presidente, o advogado Heráclito Fontoura Sobral Pinto), por meio do qual foi encaminhado o parecer formulado pela Comissão Especial do Instituto, aprovado na sessão de 12 de agosto. Sobral Pinto assinalou que constituíram a Comissão os antigos presidentes da “secular Instituição”: os professores Haroldo Valadão, Otto Gil e Celestino Basilio.

Sobre o assunto, a ata do dia não foi além da leitura do ofício e da disponibilização da cópia do parecer:

Junto, acha-se o parecer, por cópia, da Comissão Especial, a que se refere o ofício, matéria que penso já ser do conhecimento dos eminentes colegas. Caso não seja, fica em Mesa, para o exame que se fizer = necessário por algum dos Srs. Ministros (STF, 1965, p. 356).

Pronunciada a comunicação, a ata silencia sobre qualquer manifestação de algum ministro acerca do tema e prossegue ao julgamento dos processos judiciais.

O JB anunciou, em 11 de setembro, a chegada de Juraci Magalhães⁷² ao Rio de Janeiro, fato que levantou rumores e especulações sobre uma possível alteração na composição dos ministérios e a posição que Juraci Magalhães ocuparia.

Chamou atenção ao fato de que o presidente Castelo Branco, Juraci Magalhães e Jurandir Mamede (apontado como o próximo substituto do General Costa e Silva no Ministério da Guerra) eram todos cearenses,⁷³ amigos, generais e políticos com passagem pela Escola Superior de Guerra – afinidades essas que levavam a opinião pública a concluir que os três, em conjunto com outros dois generais (Cordeiro de Farias e Golberri do Couto e Silva) haviam celebrado um pacto de apoio mútuo antes mesmo da “Revolução”.

Diante disso, a nomeação de Juraci Magalhães para a Embaixada em Washington foi interpretada, pelo jornal, como uma fórmula utilizada por Castelo

⁷² Na biografia do militar e político, seu nome é escrito Juracy Magalhães, grafia utilizada nessa pesquisa ao se referir livremente sobre o personagem. No entanto, nos jornais, utilizou-se a grafia Juraci Magalhães, que foi aqui utilizada conforme a fonte histórica indica.

Branco para poupá-lo de desgastes políticos gerados nas primeiras etapas do “processo revolucionário” (Jornal do Brasil, 11 set. 1965, p. 10).

Enquanto o governo se movimentava para alterar as pastas ministeriais, o STF parecia sentir e começar a se pronunciar publicamente sobre os efeitos da irritação entre o sistema da política e o do direito. Ao fim de um mês em que a Corte recebeu visitas de representantes políticos da Itália e de Luxemburgo, o dia 27 foi marcado por pronunciamentos notáveis e registrados na Ata da Quadragésima Oitava Sessão Plena Extraordinária.

O primeiro deles foi a homenagem ao ministro Ribeiro da Costa, que havia completado cinquenta anos de profissão. O ministro Gonçalves de Oliveira⁷⁴ foi o responsável por iniciar a comemoração, ocasião em que relembrou a trajetória de vida e profissional do magistrado, incluindo sua posse no cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça no Governo Getúlio Vargas, embora fosse publicamente um opositor do então Presidente.

Estaria marcada ali, para Gonçalves de Oliveira, a neutralidade de Ribeiro da Costa em relação aos políticos em sua atividade judicante, “[...] para não se desviar dos verdadeiros objetivos e preocupações do juiz, que decide sempre com a mão na consciência e os olhos voltados para os textos legislativos” (STF, 1965, p. 440).

Passados os anos, a neutralidade de Ribeiro da Costa foi compreendida como o ápice de sua atuação, sobretudo no período em que foi homenageado, narrado por Gonçalves de Oliveira como tempos tumultuados, de grave crise política, “[...] em que falsos líderes conspiram mesquinhos contra as instituições, que são permanente [...]” (STF, 1965, p. 440).

De modo indireto e sem indicar os nomes de quem afirmou considerar “falsos líderes”, o Ministro Oliveira aproveitou a oportunidade da homenagem para se posicionar acerca dos acontecimentos e relações entre o Supremo e o Governo. A leitura da homenagem revela o cuidado na escolha de suas palavras para elogiar e construir a figura do magistrado como Presidente do Supremo que atuou com bravura diante dos acontecimentos políticos incidentes sobre a atuação dos tribunais brasileiros. Ao mesmo

⁷⁴ Antônio Gonçalves de Oliveira nasceu no dia 13 de setembro de 1910 na cidade de Curvelo, no Estado de Minas Gerais. Em 1935, diplomou-se pela Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais. A partir de 1938 passou a assumir cargos públicos no país e, após ser Consultor-Geral da República nos Governos do Presidente Café Filho e de Juscelino Kubitschek, foi então nomeado para o cargo de Ministro do STF, por JK, em 10 de fevereiro de 1960.

tempo, Oliveira teve a oportunidade de se posicionar e defender expressamente a permanência das instituições.⁷⁵

Arriscou, ainda, expressar o alívio de achar que “a conspiração dos pretendentes” havia se enfraquecido, se referindo aos militares integrantes da “linha dura” e seus adeptos, que pretendiam alinhar os julgamentos do Supremo aos anseios da “revolução”. E o alívio do ministro decorreu de um “[...] anunciado propósito do Presidente Castelo Branco de não propor o aumento do número de ministros desta Casa” (STF, 1965, p. 441). Evidenciou, dessa maneira, um sentimento de vitória do Supremo sobre “a onda aumentatista”, que teria decorrido da “austera presença” de Ribeiro da Costa.

Confirmando a dualidade do discurso – o qual possivelmente representa os sentimentos de incertezas e de tentar, ao mesmo tempo, acreditar no “triunfo do bom senso” e criticar as investidas do governo –, Oliveira continuou seu pronunciamento:

Seria o fim. Um poder ou dois podêres a destruir o outro, visando a fins políticos, aos olhos atônitos e perplexos do povo, que não é ouvido, um verdadeiro atentado à própria República, quando as emendas constitucionais que objetivem abolir o regime republicano ou a federação são proscritas na Lei das Leis, na Lei Magna do País (STF, 1965, p. 441).

As manobras jurídicas que compõem o arcabouço formativo da legalidade autoritária já eram percebidas no instante do presente de Oliveira. Afirmou, sobre isso, não adiantar Constituição, se seus alicerces basilares pudessem ser destruídos por uma maioria qualificada, fato em que “estaria desvirtuado, no que há de mais puro, o regime republicano” (STF, 1965, p. 441).

Ao acentuar o tom da crítica, alertou que o poder de emendar a Constituição estaria limitado aos assuntos fundamentais e basilares para a existência da República. Do contrário, estar-se-ia substituindo o próprio instrumento constitucional, definida como a “Carta definitiva discriminativa das competências de Podêres, dos direitos e garantias impostergáveis” (STF, 1965, p. 441).

No entanto, a crítica que se fazia era sobre o art. 3º e parágrafo único do AI-1, que abriu a possibilidade de o Presidente da República remeter projetos de emenda constitucional ao Congresso Nacional – os quais deveriam ser apreciados em reunião do

⁷⁵ Gonçalves de Oliveira, neste ponto, declarou que: “Parodiando Graça Aranha, no Canaan, quando afirmava que ‘os juízes passam e os escrivães ficam’, nós também poderíamos dizer que os Ministros passam, mas, o Supremo Tribunal é imperecível, sobreviverá com seus excelsos podêres, como o mais alto Tribunal da República. Se os juízes são substituídos com o tempo, por que atentar contra a instituição, que é permanente?” (STF, 1965, p. 440).

CN dentro do prazo de trinta dias, em duas sessões e com intervalo máximo de dez dias entre cada sessão, aprovados em ambas as votações por maioria absoluta dos membros das duas Casas.

Como se fosse mera hipótese, o ministro questionou a Ribeiro da Costa que Constituição seria esta em que uma maioria qualificada em votação instantânea, realizada no prazo máximo de sessenta dias, tivesse o poder de mudar aspectos fundamentais nos capítulos da Constituição, por um Congresso que se encontrasse no final do seu mandato e desfalcado (STF, 1965, p. 441).

O ministro direcionou sua homenagem para um enfoque lamurioso, ao denunciar que, entre os componentes dos Três Poderes, apenas os juízes ficavam de modo permanente em Brasília, “[...] enfrentando as notórias dificuldades da fixação da nova Capital” (STF, 1965, p. 443), para se dedicarem aos deveres profissionais. A figura de Ribeiro da Costa foi então enaltecida como um verdadeiro líder que comemorava cinquenta anos de serviços “inteiramente dedicados à Justiça e ao País”.

Em continuidade, o PGR Oswaldo Trigueiro, em nome do Ministério Público, elogiou o ministro pela quantidade de anos de sua vida dedicados ao serviço público e por sua carreira. Representando a Ordem dos Advogados do Brasil, em outubro de 1965, o militar e político retornou à cena política interna do país com objetivos bem traçados por Castelo Branco. No entanto, as dúvidas sobre qual o papel assumiria vinham gerando ansiedade pelos corredores do Congresso e da mídia há semanas. Tanto que, nas páginas dos jornais de domingo, a chegada de Juracy ao Brasil, no dia seguinte, foi logo anunciada: “Juraci chega e assume até 4.^a-feira”.

Nesse momento, já era certo que o então embaixador assumiria o Ministério da Justiça, em substituição ao ministro interino Luís Viana Filho, que havia ocupado a vaga em substituição ao Milton Campos, cujas relações com o governo foram se desgastando à medida que o autoritarismo foi sendo intensificado:

A previsão de que medidas de exceção seriam adotadas fez Milton Campos confidenciar a todos: não gostaria de estar no governo se alguma medida de exceção fosse baixada (RECONDO, 2018, p. 105).

Interessante notar neste momento como o governo militar se aproveitou de políticos e intelectuais que, conforme narrado no primeiro capítulo, se espalharam por outros movimentos político-sociais após a desintegração do tenentismo ao longo dos anos 1930.

No preâmbulo do livro *Minhas memórias provisórias*, resultado do depoimento prestado ao CPDOC, Juracy Magalhães indica compreender a limitação de seu testemunho, ao dizer que este ainda não seria a História, mas, sim:

Matéria a ser posta em confronto com outros depoimentos, de meus contemporâneos, para que dessa *memorabilia* se obtenha a grande síntese – a que corrija as naturais distorções de cada depoente diante dos fatos, os seus equívocos de interpretação da realidade, e se consiga desenhar, então, com plena nitidez, o painel de um tempo tão repleto de inquietas conturbações (MAGALHÃES, 1982, p. 9).

Juracy Magalhães, nascido no Ceará, no início do século XX, delineia sua juventude e o motivo pelo qual ingressou na carreira militar em 1922: “(...) não por vocação, mas como uma maneira barata de instruir-me” (MAGALHÃES, 1982, p. 36).

Na Escola Militar, sua formação baseou-se em estudos de matemática, física, química, geometria e um curso de direito (MAGALHÃES, 1982, p. 42). Contudo, o militar e político ressaltou, em seu depoimento, que sua formação não foi resultado exclusivo da passagem pelas escolas militares, mas também por sempre ter lido muito e de tudo (MAGALHÃES, 1982, p. 44).

Em suas escritas e falas aqui analisadas, é possível notar que, já no avançar de sua vida pública e ao afirmar que não se considerava um intelectual (mas sim um homem pragmático que colocou sua inteligência a serviço da nação), Juracy Magalhães assume um papel de político e militar que doou sua vida para o país com grandes tomadas de decisões.

Enquanto, na década de 1930, Juracy Magalhães atuou dentro do tenentismo (cf. capítulo 1), contemporâneo a ele, Milton Campos formou-se bacharel em direito na Faculdade de Direito de Minas Gerais e iniciou sua carreira de advogado, tendo estabelecido relações com a geração de intelectuais e políticos mineiros adeptos ao movimento iniciado em 1922, com a Semana de Arte Moderna de São Paulo.

Colaborou na imprensa e participou da Aliança Liberal como apoiador do movimento revolucionário que levou à formação do Governo Provisório chefiado por Getúlio Vargas. Em 1931, passou a integrar a Legião Mineira, organização política de inspiração fascista.

Após a formação do Estado Novo, Juracy Magalhães renunciou ao cargo de governador da Bahia por não concordar com o golpe de Estado, retornando suas atividades no Exército. Já Milton Campos exerceu seu mandato de deputado estadual até o fechamento das instituições parlamentares no país, retornando, então, às suas atividades como advogado, tendo sido nomeado advogado da Caixa Econômica Federal.

Em decorrência da ruptura com o governo de João Goulart, o movimento político-militar, de 31 de março de 1941, contou com participação ativa de Milton Campos, que integrou o secretariado do então governador de Minas Gerais, Magalhães Pinto, com o objetivo de fortalecer a presença do governo mineiro na derrubada do presidente.

A partir de 1944, o crescimento da oposição, nos meios civis e militares, bem como o desgaste do Estado Novo e a proximidade da derrota das potências do Eixo na guerra, fez que Vargas abrandasse e promettesse a reabertura dos órgãos de representação política e a reorganização dos partidos, assim como a convocação de eleições.

Nesse momento, Milton Campos foi um dos organizadores da União Democrática Nacional (UDN), que expressava a oposição liberal ao Estado Novo, fundada em 7 de abril de 1944. Tendo permanecido na presidência nacional da UDN, Milton Campos foi substituído por Juracy Magalhães em maio de 1957, após os setores mais radicais do partido considerarem sua atuação pouco combativa diante do governo de Juscelino Kubitschek, tendo sido esta a primeira vez que o militar viria a substituir Milton Campos na vida política.

Depois do golpe civil-militar, Milton Campos havia aceitado o convite para ocupar o cargo de ministro da Justiça, em 14 de abril de 1964. No entanto, as relações entre o governo e Milton Campos começaram a se romper, situação que se agravou a partir do momento em que o Presidente passou a enviar mensagens ao Congresso com o intuito de aumentar a atuação “revolucionária”, na tentativa de atender à pressão militar, insatisfeita com os resultados da eleição.

O Jornal do Brasil, em 05 de outubro de 1965, noticiou, em sua primeira página, a ação do Presidente na tentativa de conter os anseios civis e militares: a concessão da posse dos eleitos e, em contrapartida, a ampliação imediata, por emenda constitucional, do seu poder de controle sobre os estados (BARBOSA, 2012, p. 97).

Três dias depois, foi publicada a seguinte notícia:

Milton exonera-se do Ministério.

Aprofunda-se dissídio entre civis e militares.

O Senhor Milton Campos, na verdade, opôs-se seguidamente aos projetos elaborados nos laboratórios da linha dura como atentatórios a ordem jurídica de que se tornou um guardião vigilante, sempre, de resto, prestigiado e compreendido pelo Presidente da República. É sintomático que, no momento em que, por intermédio do Dep. Adauto Lúcio Cardoso, inclui-se na lista de prováveis projetos a serem enviados ao Congresso aquele que transfere para

alçada da Justiça Militar o julgamento dos crimes apurados pelos IPMs (VALE, 1976, p. 97-98).

Mais uma vez na história, foi substituído pela figura de Juracy Magalhães, que teria assumido a pasta com a “missão de emergência” (VALE, 1976, p. 99) de fazer ser aprovado o projeto de emenda constitucional que ampliava o raio de intervenção federal nos estados e significaria o cumprimento do compromisso de Castello Branco com a linha dura.

Em seus depoimentos, Juracy Magalhães declarou que sua convocação para a pasta da Justiça deu-se com o claro intuito político de assegurar a “missão revolucionária” e superar a crise instaurada com as eleições estaduais:

Em conversa com o presidente Castelo no Rio de Janeiro, chegamos à conclusão de que minha participação no governo seria mais importante no Ministério da Justiça, pois a missão revolucionária mais grave naquele momento era a superação da crise irrompida com as eleições estaduais, nas quais a oposição tinha logrado dois grandes triunfos. Assumi então este ministério, embora não fosse bacharel, para nele realizar uma tarefa urgente de caráter eminentemente político, estranhando receber a pasta das mãos de Luís Viana, seu titular interino, pois só mais tarde vim a saber que Milton Campos havia resignado por discordar da orientação política adotada pelo governo. Ele, ao que parece, não queria permanecer no ministério se o governo assumisse uma feição discricionária, e assim, no dizer de Chico Campos, fui chamado para apagar um incêndio e jogado de pára-quedas no meio do fogo, sem sequer ser perguntado se tinha roupa de amianto. Realmente, era uma missão delicadíssima, e a ela me dediquei até a exaustão física, embora tenha permanecido apenas três meses no cargo (MAGALHÃES, 1982, pp. 189/190).

A “crise irrompida com as eleições estaduais”, a que Juracy Magalhães compreende como a missão revolucionária mais grave que ocorria no momento da definição de sua participação política com Castelo Branco, diz respeito à má recepção da linha dura em relação aos resultados da eleição de Israel Pinheiro como governador de Minas Gerais e de Negrão Lima na Guanabara, eleitos pelo Partido Social Democrático (PSD), opositores do governo militar.

Já na atuação do cargo, o novo Ministro da Justiça convocou horário no rádio e na televisão para pedir ao Congresso que aprovasse as medidas e, ainda, “fez um apelo ao STF para acabar com os incidentes com as Forças Armadas, lamentando os excessos de um lado, provocados pelos excessos do outro lado” (RECONDO, 2018, p. 112).

É possível afirmar, assim, que a convocação do tenentista para a pasta da Justiça foi meramente um ato político realizado para garantir que o militar se empenharia em defender os anseios do regime militar e apaziguar as tensões entre o governo Castello Branco e a linha dura.

Juracy Magalhães atuou como intermediário político, sem, entretanto, contribuir teoricamente com o Ato Institucional nº 2, ou com as demais propostas de alteração do ordenamento jurídico brasileiro no período.

Outro motivo que corroborou à saída de Milton Campos e sua substituição pela figura de Juracy Magalhães para assumir a pasta com a “missão de emergência” (VALE, 1976, p. 99), teria sido a proposta de emenda constitucional que ampliava o raio de intervenção federal nos estados e significaria o cumprimento do compromisso de Castelo Branco com a linha dura.⁷⁶

A proposta de emenda constitucional foi enviada pela presidência ao Congresso Nacional e modificava o texto da Constituição de 1946 no que dizia respeito ao aumento das hipóteses de decretação da intervenção federal – ampliava a competência da Justiça militar e impedia o Judiciário de anular as punições que tinham por fundamento o Ato institucional de 1964 (RECONDO, 2018, p. 105).

3.2 O Ato Institucional nº 2: sentidos

O movimento que de início pareceu indicar um diálogo entre o governo, a sociedade civil e o próprio STF acerca da Reforma do Poder Judiciário, a partir daqui tomou rumos difusos e que culminaram na formação de dois documentos jurídicos, ao mesmo tempo conflitantes e complementares entre si: o AI nº 2 e a EC nº 16/1965.

A tensão entre Castelo Branco e os militares fez que o Presidente interrompesse a tentativa anterior de diálogo e alterasse a marcha das mudanças constitucionais, com o esforço de amenizar a agitação militar, de modo que não significasse romper explícita e completamente com o processo democrático.

O aumento do número de ministros do Supremo, previsto nos estudos de propostas de Reforma do Poder Judiciário, já tinha sido rejeitado pelos ministros que compunham a Corte. Não obstante, foi incluída no “pacote anticrise”.⁷⁷

Dentro desses acontecimentos, é possível diferenciar os movimentos assincrônicos dos militares, dos congressistas e do STF, cada qual agindo em defesa de seus interesses e em nome de seus objetivos institucionais ou de seus projetos de poder.

⁷⁶ Instaurada a crise política e militar, Castelo Branco pediu sugestões sobre como solucionar o problema. Os deputados Aducto Lúcio Cardoso e Aliomar Baleeiro já haviam elaborado um texto com sugestões de medidas para debater a crise. As sugestões não foram bem recebidas e levaram o presidente a recorrer, pela segunda vez, a Carlos Medeiros. Diante disso, Viana Filho (Chefe da Casa Civil) e Bilac Pinto (presidente da Câmara) receberam as sugestões de medidas legislativas do formulador do AI-1 (RECONDO, 2018, p. 103-105).

⁷⁷ Expressão utilizada por Felipe Recondo, cf. p. 107.

No meio disso, Castelo Branco dava passos cuidadosos com o intuito de amarrar e sincronizar os interesses políticos e jurídicos aos interesses dos militares.

No âmbito do Judiciário, ainda dentro do contexto da perda de credibilidade do regime e das ameaças de enrijecimento e intervenção, o Presidente do Supremo, Ribeiro da Costa,⁷⁸ em 25 de outubro do mesmo ano, teceu críticas aos militares e, mais especificamente, rejeitou a intervenção do poder “revolucionário” no funcionamento e nas atribuições da Suprema Corte brasileira.⁷⁹

O que foi interpretado por Osvaldo Trigueiro como uma tentativa por parte da presidência do Supremo de atuar em defesa da independência e harmonia entre os poderes, foi rejeitado publicamente por Ribeiro da Costa ao proclamar que competia privativa e exclusivamente ao STF propor o aumento do número de seus membros, conforme previsto no art. 98 da Constituição da República de 1946.

Para o ministro, a transferência da iniciativa “[...] por conveniência de sua própria organização e independência, é atentar contra princípio fundamental da Constituição, ferindo sua sistemática e suas traves basilares. Desconhecê-las, importa em fazer ruir o próprio regime constitucional” (VALE, 1976, p. 103).

Não obstante tais declarações, em 20 de outubro, Ribeiro da Costa novamente se manifestou:

Já é tempo de que os militares se compenetrem de que nos regimes democráticos não lhes cabe o papel de mentores da Nação, como há pouco o fizeram, com estarecedora quebra de sagrados deveres os sargentos, instigados pelos Jangos e Brizolas. A atividade civil pertence aos civis, a militar a estes que, sob sagrado compromisso, juram fidelidade à disciplina, às leis e à Constituição (VALE, 1976, p. 108).

Com larga repercussão na mídia, nos meios políticos e militares, o Presidente do Supremo teria recebido apoio até mesmo de deputados. Em contrapartida, o jornal *O Globo* defendeu a necessidade de mudança.

Em editorial, o jornal se posicionou no sentido de que se o Congresso negasse colaboração ao Presidente, estaria descumprindo as obrigações contraídas com

⁷⁸ Ribeiro da Costa, era filho de general e seus irmãos eram coronéis, no entanto, como presidente do STF, o ministro parecia saber da responsabilidade institucional da Suprema Corte brasileira ao mesmo tempo em que, em um primeiro momento, defendeu a neutralidade do Judiciário perante as questões políticas.

⁷⁹ Osvaldo Trigueiro assim reproduziu a fala do Ministro Presidente: “Em verdade, nada mais contundente, absurdo, esdrúxulo e chocante com os princípios básicos da Constituição, que vedam em sua sistemática se cogite de aumento de juízes, da Corte Suprema, sem que de sua iniciativa se manifeste essa necessidade mediante mensagem dirigida ao Congresso Nacional”. (VALE, 1976, p. 102).

o “Movimento Revolucionário”, o qual deveria ser uno. Por essa razão, deviam os três Poderes marcharem juntos “no que for essencial à Revolução” (VALE, 1976, p. 127).

Oswaldo Trigueiro, em sua própria construção dos fatos que culminaram na edição do AI nº 2 (VALE, 1976, p. 130-131), conta que, além das declarações e discursos do Presidente do Supremo, os quais, para ele, haviam agravado a crise política, estava para ser apreciado no STF um pedido de *habeas corpus* em favor do ex-presidente Juscelino Kubitschek.

Como forma de reação às investidas de Castello Branco, dois dias antes da publicação do AI nº 2, o próprio STF, por unanimidade, aprovou emenda regimental prorrogando o mandato de Ribeiro da Costa na presidência até o término de sua judicatura.

A despeito da declaração do Ministro da Justiça, Juracy Magalhães, para quem a aprovação da proposta de emenda constitucional, enviada por Castello Branco, era necessária para a preservação das instituições e segurança da “revolução” (BARBOSA, 2012, p. 73), o Congresso a rejeitou, aumentando a tensão entre Executivo e Legislativo.

Em 27 de outubro de 1965, o Presidente Castello Branco anunciou, em cadeia nacional de rádio e TV, a edição do AI nº 2.

Embora o AI-2 possa ser compreendido como o resultado dos esforços para restaurar o equilíbrio militar e cessar a crise político-militar (BARBOSA, 2012, p. 135), tendo em vista o esforço argumentativo expressado em seu preâmbulo⁸⁰ (como meio de legitimar o documento ou como meio de reacender as esperanças e acalmar os ânimos), o novo ato também pode ser examinado como reflexo da falta de unidade dentro das Forças Armadas (BARBOSA, 2012, p 76).

Após anos de discussões sem se chegar a uma conclusão unânime quanto à necessidade de alteração da composição do Supremo, matéria ainda em discussão nos projetos sobre a reforma do Judiciário, o tempo político do Executivo se acelerou e ultrapassou a via da emenda constitucional. O Ato Institucional nº 2 instituiu, após anos de investidas políticas, ainda que de encontro às manifestações explícitas dos membros da Corte, o aumento do número de ministros do STF de 11 para 16.

⁸⁰ Cf. preâmbulo do Ato Institucional nº 2: “A revolução está viva e não retrocede. Tem promovido reformas e vai continuar a empreendê-las, insistindo patrioticamente em seus propósitos de recuperação econômica, financeira, política e moral do Brasil” (Ato Institucional nº 2, 1965, *online*).

Importante ressaltar, neste ponto, a ideia que se tem apresentado do STF, como árbitro e guardião da Constituição. Sobre isso, autores como Osvaldo Trigueiro defendiam que a mudança na composição da Corte não alteraria o sentimento (do qual são investidos os ministros ao tomarem posse em seus cargos) de luta pela estabilidade institucional do país, definindo o STF como baluarte da defesa da maturidade constitucional no processo de mudança do sistema político nacional.

Nesse mesmo sentido, Emília Viotti, em sua obra *Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*, cria a narrativa sobre o STF e o Judiciário brasileiro em si. Segundo a autora, o Supremo foi a instituição que mais contribuiu para a construção da cidadania no Brasil não só ao lutar pela defesa dos direitos e das garantias constitucionais, mas também ao manter o Estado de Direito e o equilíbrio entre os poderes (COSTA, 2006. p. 187).

Não obstante os autores acima mencionados defenderem a atuação dos ministros como guardiões da Constituição, independentemente de seu envolvimento e preferência política, a intenção do regime em alterar a composição da Corte, por meio de um ato de exceção, não confirma tal leitura. Pelo contrário, o intuito de aumentar o número de ministros contra a própria vontade da instituição teve o viés de possibilitar uma nova composição da Corte, com a nomeação de ministro que, indicados pelo “governo revolucionário”, proferissem decisões judiciais favoráveis às demandas do Governo.

Com o redesenho autoritário realizado após inúmeros embates entre os Poderes e a partir do entrelaçamento entre dois estratos de tempo, o AI 2 ensejou uma ruptura temporal no âmbito do Poder Judiciário. A edição do AI-2 demonstra que diante da impossibilidade de sincronização entre os Poderes, a partir da tensão constitucional, o Executivo possui a força e a rapidez necessárias a descompensar a balança dos Poderes.

Como consequência do novo Ato, passaram a integrar a Corte, com a criação de mais cinco vagas, os ministros Adalício Coelho Nogueira, José Eduardo do Prado Kelly, Osvaldo Trigueiro de Albuquerque Melo, Aliomar de Andrade Baleeiro e Carlos Medeiros da Silva.

Além das mudanças no âmbito do Poder Judiciário, o AI-2 confirmou a iniciativa de emendas à Constituição aos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; ao Presidente da República e às Assembleias Legislativas dos Estados,

modificação que reforça a compreensão de que o AI-2 foi criado para centralizar o poder nas mãos do Executivo.

Dando continuidade às transformações na forma constitucional, os projetos enviados pelo Presidente da República passaram a ser apreciados pelo Congresso Nacional em trinta dias, a contar da data de seu recebimento, em sessão conjunta. A aprovação se daria apenas com o cumprimento do requisito de votos favoráveis da maioria absoluta dos membros das duas Casas em ambas as votações, diminuindo-se então o quórum anterior exigido, de dois terços.⁸¹

Oito dias depois da edição do AI-2, em 4 de novembro de 1965, Castello Branco, no exercício de sua nova prerrogativa, submeteu, por meio da Mensagem nº 19, o Projeto de Emenda Constitucional nº 6, com a Exposição de Motivos do Ministro da Justiça, Juracy Magalhães. Tal projeto visava alterar os dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário, apesar das alterações já realizadas pelo AI-2.

No debate legislativo, não obstante a amplitude da reforma, a qual recaiu sobre 11 artigos da Constituição de 1946, o objeto do presente trabalho consistirá, a partir de agora, tão somente na análise da alteração da redação da alínea k, inciso I, do art. 101 da Constituição, cujo texto atribuiu como competência originária do STF processar e julgar: “k) a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República”.

Na Exposição de Motivos da proposta, Juracy Magalhães expôs que o projeto resultou do trabalho de comissão nomeada por seu antecessor, o ex-ministro Milton Campos, que teria renunciado ao cargo por discordar dos planos que vinham sendo elaborados. Os estudos que culminaram no texto final encaminhado à apreciação do Congresso haviam sido propostos para

(...) debelar, senão pelo menos a minorar, as causas principais da chamada crise das pautas de julgamento, caracterizada pelo acúmulo de processos a exigir decisão dos tribunais superiores, crise que não é apenas brasileira, mas existe em tribunais de outros países, notadamente nos Estados Unidos, onde o *backlog*, à exceção da Suprema Corte, é cada dia maior, desafiando os remédios até agora examinados ou propostos (*Mensagem nº 19*, 1965, p. 6).

⁸¹ Cf. art. 2º do AI-2: “Art. 2º - A Constituição poderá ser emendada por iniciativa: I - dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - das Assembléias Legislativas dos Estados. § 1º - Considerar-se-á proposta a emenda se for apresentada pela quarta parte, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, por mensagem do Presidente da República, ou por mais da metade das Assembléias Legislativas dos Estados, manifestando-se cada uma delas pela maioria dos seus membros. § 2º - Dar-se-á por aceita a emenda que for aprovada em dois turnos na mesma sessão legislativa, por maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. § 3º - Aprovada numa, a emenda será logo enviada à outra Câmara, para sua deliberação”.

Nessa tentativa de desafogar o Judiciário, temática atual ainda hoje, o Ministro da Justiça trouxe ao debate o número de processos analisados pelo STF no ano de 1964 – 7.894 (sete mil, oitocentos e noventa e quatro) feitos. Em continuidade, considerou não ser admissível a “mutilação” de sua competência, de configuração histórica como “árbitro da Constituição e das leis federais, especialmente do equilíbrio da Federação, da harmonia dos Podêres e da integridade dos direitos individuais”.⁸²

Como contraponto ao argumento de que a proposta de emenda constitucional buscava desafogar o STF, a exposição de motivos continha a seguinte previsão:

Ao lado desse conjunto de providências, outras foram aventadas em direção oposta: a do reforço da competência do Supremo, através de dois novos institutos de ‘legitimidade constitucional’ que êle mesmo propôs:

a) uma representação de inconstitucionalidade de lei federal, em tese, de exclusiva iniciativa do Procurador Geral da República, à semelhança do que existe para o direito estadual (art. 8º, parágrafo único, da Constituição Federal (*Mensagem nº 19*, de 1965, p. 8).

No parecer da Comissão, a Mensagem nº 19, que incluía anexo o texto proposto, foi recebida como “um instrumento de adaptação do Ato nº 2 ao estatuto básico do País, redefinindo a competência dos tribunais superiores” (*Parecer nº 25*, 1965, p. 1). Novamente, em invocação à representação interventiva, o Congresso concebeu a inovação constitucional meramente como a ampliação da faculdade já prevista no art. 8º da CF/46, o qual dizia respeito à decretação da intervenção, tal como compreendido por parte de alguns juristas durante o período de reflexão das classes representativas dos advogados.

A despeito da proposição de subemendas relativas a outros tópicos do projeto, no que se refere à representação de inconstitucionalidade, nenhuma alteração foi proposta.

Na data de 24 de novembro de 1965, sob a presidência de Moura Andrade, o Congresso Nacional discutiu em turno único o Projeto de Emenda Constitucional nº 6.

Durante a sessão, Moura Andrade suspendeu a votação das emendas ao projeto para ler o ofício recebido, cujo teor dispunha que, ao invés de se ler a expressão “representação de inconstitucionalidade”, dever-se-ia ler “representação contra a inconstitucionalidade”. Com a aprovação da nova redação, Moura Andrade chamou a atenção dos demais congressistas acerca da necessidade de votação da matéria em segundo turno, que ocorreria ainda na mesma noite.

⁸² Cf. Congresso Nacional. Mensagem nº 19, de 1965, p. 7.

Votada e aprovada a PEC nas duas Casas, o Presidente do Congresso declarou encerrada a sessão e convocou, logo em seguida, a sessão extraordinária, para votar em segundo turno o projeto ora referido.

Dando início à votação em segundo turno, o Senado Federal aprovou o projeto de emenda por 38 votos favoráveis e 2 contrários. Na Câmara dos Deputados, o resultado foi de 293 votos a favor, 4 contra e 8 deputados se abstiveram.

Por toda a retrospectiva temporal de alguns dos fatos e fragmentos da história constitucional brasileira, sobretudo no que diz respeito à construção e à conformação do modelo federativo nacional, foi possível reconstituir, nos limites do fazer historiográfico, uma narrativa histórica sobre como e quando, e os porquês de ter sido incluída, na CF/46, a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual como processo de competência do STF no ano de 1965.

Uma das inquietações que justificaram o desafio desta pesquisa pode, ainda que de modo provisório e refutável, aqui ser respondida com alguma segurança: a previsão do modelo de controle jurisdicional de constitucionalidade de lei federal em tese não foi uma proposta inédita surgida no período pós-64, pensada no contexto e para o contexto autoritário do regime civil militar.

O resultado da pesquisa identificou na proposta de Themistocles Cavalcanti, em sua atuação na Comissão Itamarati, a primeira tentativa de se implementar o controle abstrato no ordenamento jurídico brasileiro no momento constitucional de 1934.

Essa tentativa, no entanto, barrada à época, fez que o instrumento permanecesse latente por alguns anos e fosse inclusive abandonado, tal como ocorreu em 1937 e pelos constituintes originários de 1946.

Como uma força inicialmente fraca e reprimida, o controle abstrato/concentrado voltou a aparecer nas produções teóricas criadas nos espaços ocupados pelos juristas na década de 1960.

Os personagens que ora defendiam e ora silenciavam sobre o assunto, ao longo de mais de três décadas, igualmente iam e voltavam do cenário político e jurídico.

Ao passo que na década de 1930 a tentativa se frustrou no interior da comissão constituinte, em 1965 foi necessária a sincronização total (ainda que momentânea) das temporalidades assíncronas superpostas. Somente quando, por um instante temporal os ponteiros do Executivo, do Legislativo e do Judiciário se encontraram em um mesmo ponto, foi possível criar o controle abstrato/concentrado.

Esse instante coincidente não significa, por tudo até aqui exposto, uma sincronia total e permanente entre os três poderes da República. Pelo contrário, em meio à superposição de diversas temporalidades cujas tensões estavam acirradas, a representação de inconstitucionalidade foi concebida com objetivos distintos dentro de um contexto amplo que exigia a modernização da estrutura do Estado brasileiro.

Enquanto o governo de Castello Branco se encontrava em posição de atender a diversos interesses antagônicos, a leitura dos jornais indica que não estava posta no Legislativo a expectativa de promover as reformas reprimidas desde meados da década de 1950.

Assim, nos momentos em que o Executivo era contrariado e havia imediata reação dos militares, coube a Castello Branco intermediar ou tomar decisões que lhe respaldassem perante os radicais. Exemplo claro disso foi o rompimento do diálogo entre o Governo (por meio do Ministério da Justiça), os juristas e o STF: diante de decisões favoráveis aos governadores afastados por Castello Branco e das eleições estaduais sinalizarem o crescimento da oposição – resultado que poderia ser repetido nas próximas eleições presidenciais –, foi editado o AI-2.

Pontos amplamente rejeitados pelos membros do Judiciário, como o aumento do número de ministros, que não passariam pela via ordinária da emenda constitucional, foram colocados no texto do Ato, de modo a confirmar a permanência do militar na Presidência. Para isso, foi necessário intensificar a centralização de poderes nas mãos do Presidente.

No que concerne à pauta da Reforma Judiciária, os tópicos dialogados e desenvolvidos com os advogados, professores e membros do Poder Judiciário, a partir de um esforço conjunto surgido anos antes como meio de superar a crise jurídica da II Guerra Mundial, entraram no texto da EC nº 16/1965.

Aqui se inclui a representação de inconstitucionalidade. Pensada décadas antes em momentos pontuais, sua inclusão no ordenamento jurídico brasileiro não foi percebida como um instrumento de controle, nem em relação ao Judiciário em si nem em relação ao Legislativo. Por outro lado, por não configurar um meio de se agir de encontro aos “objetivos revolucionários”, obteve a aprovação suficiente para ser encaminhada no bojo da Proposta de Emenda Constitucional pelo Governo e também não foi barrada pelo Congresso.

Nesse sentido, a representação de inconstitucionalidade não pode ser interpretada como um instrumento jurídico concebido pela e para a ditadura civil-militar, ainda que possa ter se aproveitado do resultado dos julgamentos.

Isso não significa, no entanto, que a representação de inconstitucionalidade tenha sido formulada por completo antes de entrar em vigência. Como será abordado adiante, a EC nº 16/1965 criou uma fissura temporal que precisou ser preenchida pelo próprio STF, à medida que lhe foi requerido julgar ações no bojo das quais surgiu a necessidade de discutir os usos, significados e procedimentos jurídicos da representação estabelecida no art. 101, inciso I, alínea `k` da CF/46.

3.3 Os processos de conformação do controle de constitucionalidade abstrato: O STF frente à representação de inconstitucionalidade

As modificações do direito no pós-64 podem ser compreendidas como reflexos das discussões sobre o sentido da lei, no contexto da “crise de governabilidade”, que permeou o século XX (CÂMARA, 2017, p. 50), da crise do próprio ensino jurídico em si (CATTAL, 2018).

A teoria jurídica posta em seu tempo que se pretende mais lento, não estava sendo suficiente para atender ao aumento da velocidade do tempo político e econômico, tal como se mostrou, sobretudo, no momento constituinte de 1946.

Nesse sentido, um dos paradoxos criados entre as superposições de temporalidades, especialmente a partir da segunda metade do século XX no Brasil, consistiu em se conferir um novo sentido de Constituição (contrário ao que existia e era incapaz de dar respostas às demandas nacionais) ou de lutar para proteger o sentido até então hegemônico.

A sincronização temporal que permitiu a instituição da representação de inconstitucionalidade no Brasil precisou, no entanto, ter seu sentido e aplicação práticas construídas após sua introdução no texto da CF/46, a qual, responsabilizada pelos fracassos econômicos e políticos do país, foi por várias vezes ressignificada e alterada, mas não completamente abandonada.

Foi necessário, para tanto, que os juristas e o próprio Supremo criassem os sentidos e usos do instituto, à medida que as representações contra inconstitucionalidade foram sendo apresentadas, o que demonstra a incapacidade de o tempo político determinar e amarrar o tempo do direito por completo, com um acoplamento automático.

Em reflexão acerca da natureza da representação de inconstitucionalidade, Raymundo Faoro (LEAL, 1980, p. 2) definiu tanto a representação interventiva quanto a representação de inconstitucionalidade como dois tipos de controle de constitucionalidade abstrato, criados em épocas diversas.

Para Raymundo Faoro:

O controle interventivo, insculpido no parágrafo único do art. 8.º da Carta de 1946, guardava a incolumidade dos chamados ‘princípios constitucionais sensíveis’, de respeito obrigatório pelos Estados. A União reservava-se, por meio do Supremo Tribunal, a tutela dos padrões dentro os quais se organiza a Federação. No outro tipo – controle geral – está em causa a supremacia da ordem constitucional, vigilante contra agressões de natureza federal ou estadual, de lei ou de ato normativo. (BRASIL, Arquivos do Ministério da Justiça. Ano XXIX, nº 117, mar. 1971, p. 49).

Victor Nunes Leal, propondo-se a tratar justamente da representação de inconstitucionalidade como um aspecto inexplorado, ao afirmar que tal instrumento não estava relacionado com a intervenção federal nos estados, declarou também que: “Nem se aprofundou, no STF, o estudo da natureza da representação de inconstitucionalidade” (LEAL, 1980, p. 4).

Em pronunciamento ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Caio Mário da Silva Pereira reafirmou a competência do Judiciário para declarar a inconstitucionalidade de leis que estivessem em descumprimento à Constituição e asseverou que o Direito Brasileiro, desde a Primeira República, transpôs a doutrina norte-americana do controle de constitucionalidade, tendo essa doutrina sobrevivido “a todas as crises e instabilidades do regime” (*Arquivos do Ministério da Justiça*, mar. 1971, p. 29). Por essa perspectiva, nota-se que alguns juristas rejeitaram a ideia de representação como um instrumento diferente da fonte norte americana.

Seabra Fagundes, ao expressar o pensamento de outros juristas da época, esclareceu que, ainda com a introdução da representação de inconstitucionalidade, a regra, no Direito Brasileiro, ainda seria a apreciação de inconstitucionalidade *in concreto*. O controle abstrato seria uma exceção que deveria ser interpretada restritivamente para o resguardo da supremacia da Constituição (*Arquivos do Ministério da Justiça*, mar. 1971, p. 35). Essa regra, advinda da tradição norte-americana do controle de constitucionalidade, garantia às partes o direito de invocar leis contrárias ao texto constitucional.

Já a representação contra inconstitucionalidade, como ação direta, foi inspirada no direito europeu, sobretudo após a Primeira Guerra Mundial. Arnaldo Wald, em seu parecer apresentado também ao Conselho Federal da OAB, trouxe reflexão acerca do

controle abstrato inaugurado na Áustria, em 1920, sob a inspiração de Kelsen, e do modelo inaugurado também na Tchecoslováquia, onde se criou um Tribunal Constitucional. Um novo movimento surgiu após a Segunda Guerra Mundial, a fim de evitar a “hipertrofia do legislativo” (*Arquivos do Ministério da Justiça*, mar. 1971, p. 41) na Alemanha, na Itália e na França. Tais tribunais, com competência política, se pronunciavam após prévia provocação do Poder Executivo ou de minorias parlamentares.

Cabe questionar, nesse ponto, como os juristas, no presente por eles vivenciado, receberam o implemento do controle de constitucionalidade abstrato em face de leis federais nas mãos do STF em um momento de ditadura militar.

José Olímpio de Castro Filho, jurista que integrou o Conselho Federal da OAB, em seu parecer, definiu que a razão para a adoção da representação no Brasil foi “o refôrço do Poder Executivo Federal na Federação, que se vem aumentando, cada dia mais, nas Constituições Brasileiras” (*Arquivos do Ministério da Justiça*, mar. 1971, p. 54), forçando a obediência à Constituição. O questionamento retratado, somado à manifestação do advogado, em um primeiro momento, parece condizer com o momento constitucional da época, em que o Presidente Castello Branco agia na dualidade de manter uma legalidade aparente, enquanto concentrava poderes em suas mãos, para conseguir concretizar os anseios da “revolução” a favor do Estado brasileiro.

Inclusive, a narrativa, segundo a qual o Controle Concentrado teria sido implementado como mecanismo de controle da ditadura sobre o judiciário, pode ser endossada a partir da restrição da legitimidade ativa ser exclusiva do PGR:

(...) sendo o Procurador-Geral pessoa da absoluta confiança do Presidente da República, jamais argüirá êle a inconstitucionalidade de lei quando isto não fôr do agrado do Governo Federal. E precisamente esses casos, em geral de grande interesse político, são os que mais exigem o remédio expedito e eficiente da ação direta (*Arquivos do Ministério da Justiça*, mar. 1971, p. 37).

A confirmação ou rejeição dessa narrativa exigiu a análise das primeiras representações, mandados de segurança e representações julgadas após a EC nº 16/1965. E, para tanto, buscou-se verificar em que medida os temas analisados nos atos normativos, cuja constitucionalidade estava sendo questionada, foram relevantes para o padrão repressivo e centralizador do Governo.

Além disso, foi possível delinear o modo como o STF foi estabelecendo os parâmetros que seriam aceitos, para que as representações contra inconstitucionalidade

fossem analisadas pela Corte. Um deles, por exemplo, foi decidir a respeito do real papel do PGR perante uma provocação.

3.3.1 A Representação nº 672

Após a entrada em vigor da EC nº 16/1965, o julgamento da Representação nº 672/DF pode ser considerado a primeira oportunidade que os Ministros do Supremo tiveram para iniciar o delineamento da representação contra inconstitucionalidade de lei federal ocorrida entre os anos de 1965 e 1968 cujo representado foi o Congresso Nacional.⁸³

O autor da Representação nº 672/DF, no entanto, não foi o PGR, mas sim o advogado José Britto da Cunha, à época membro do Diretório Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro e Secretário Geral do Partido no Distrito Federal.

A norma cuja constitucionalidade foi questionada tratava de novos casos de inelegibilidades, previstos no art. 4º, da Lei nº 4.738, de 14 de julho de 1965.⁸⁴

No relatório do ministro Vilas Boas constou o pronunciamento da Procuradoria Geral, no qual foi levantada a impropriedade do processo, “[...] pois que somente os atos de autoridades estaduais são por essa forma impugnáveis, e, assim, mesmo quando obedecido o rito estabelecido pela Lei 4.337, de 1º de junho de 1964” (STF, 1966, p. 21).

Na sustentação do parecer, o PGR Alcino Salazar atualizou a questão: além de a arguição de inconstitucionalidade ter sido estendida às leis federais só depois de proposta a representação, outro fato posterior consistiu em que a exigência de domicílio eleitoral fosse incluída na EC nº 14 (assim, a questão estaria superada).

Além da inexistência de previsão da representação contra lei federal, ou seja, inexistente o próprio instrumento jurídico, o Relator Vilas Boas a julgou prejudicada, por ser incabível,⁸⁵ tendo em vista a ilegitimidade do autor para a propositura da representação.

⁸³ A pesquisa no sítio eletrônico do STF Federal teve por parâmetro os termos “representação” e inconstitucionalidade”. O resultado trouxe representações contra leis estaduais e municipais, e, a partir de 1966, as representações contra o Congresso Nacional.

⁸⁴ Art. 4º São inelegíveis para Governador, Vice-Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual aqueles que não tiverem domicílio eleitoral no Estado ou Território durante 4 (quatro) anos, VETADO.

⁸⁵ O Ministro afirmou, em seu voto preliminar, que “[...] o autor da representação não tem qualidades jurídicas” (STF, 1966, p. 24), possivelmente se referindo à Legitimidade ativa ad causam para a propositura da representação, que era exclusiva do PGR.

O julgamento pela prejudicialidade da representação foi unânime, realizado pelos ministros Vilas Boas, Ribeiro da Costa, Carlos Medeiros, Aliomar Baleeiro, Prado Kelly, Adalício Nogueira, Evandro Lins e Silva, Hermes Lima, Pedro Chaves, Victor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Cândido Motta Filho, Luiz Gallotti, Hahnemann Guimarães e Lafayette de Andrada.

3.3.2 A Representação nº 728

Passados quase dois anos da introdução do novo instrumento jurídico, foi julgado o mérito da primeira representação contra inconstitucionalidade de lei federal. Na Representação nº 728,⁸⁶ apresentada pelo PGR, figurava como representado o Congresso Nacional e seu relator foi o Ministro Evandro Lins e Silva.

Os atos jurídicos atacados foram o art. 2º, da Lei nº 3.906, de 19 de junho de 1961 e o art. 28, da Lei nº 1.229, de 13 de novembro de 1950, portanto, leis posteriores à CF/46, porém anteriores à inclusão da representação no texto constitucional. Na linha da justificativa do próprio Supremo para aceitar a introdução da representação no âmbito de sua competência, conforme narrado no capítulo anterior, os artigos questionados tratavam do requisito de tempo de serviço necessário para a aposentadoria de funcionários e empregados públicos da União, matéria que, se julgada, evitaria a repetição de inúmeros recursos judiciais por parte de pessoas que se encontrassem na mesma situação jurídica.

Oscar Corrêa Pina, PGR, realizou a sustentação de parecer, “No exercício da atribuição que lhe conferiu o art. 101, inciso I, alínea k, da Constituição Federal de 1946, então vigente, com a redação dada pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965” (STF, 1967, p. 46). A previsão da arguição de inconstitucionalidade havia passado a constar no art. 11, inciso I, alínea l, da Constituição de 1967, que manteve a representação contra inconstitucionalidade como instrumento jurídico de competência do STF e de legitimidade ativa para proposição exclusivamente nas mãos do PGR.

O PGR requereu que fosse julgada procedente a Representação, por violação ao art. 191, § 1º, da CF/46, reproduzida no art. 100, inciso II, da Constituição de 67, que previa o tempo mínimo de 35 (trinta e cinco) anos para se requerer a aposentadoria voluntária. O precedente utilizado foi o Recurso Ordinário em mandado

⁸⁶ O STF não criou uma classe processual específica para as representações fundamentadas no novo instrumento constitucional. A numeração da Representação contra inconstitucionalidade de lei federal seguiu a numeração das representações contra lei municipais e estaduais, já existentes.

de Segurança nº 2.581, que havia decretado a inconstitucionalidade de lei do Estado de São Paulo, a qual concedia à mulher funcionária pública o direito à aposentadoria com vencimentos integrais depois de cumprido o requisito de 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício profissional.

O dispositivo legal de 1961, inicialmente questionado, reduzia o tempo de serviço para a aposentadoria de funcionários públicos federais e empregados autárquicos da União que haviam participado de operação de guerra na Força Expedicionária, na Força Aérea e na Marinha de Guerra do Brasil.

Evandro Lins e Silva iniciou seu voto apresentando a discussão ocorrida previamente à promulgação da Lei no âmbito da Câmara dos Deputados, momento em que o Relator na Comissão de Constituição e Justiça haviam respondido à objeção do PGR quanto à proibição constitucional ao que se estava sendo proposto.

Prado Kelly, um dos ministros do STF que em 1961 ocupava vaga na CCJ, argumentou que o art. 191, § 2º da CF/46 permitia a redução do tempo de exercício com o requisito de esta atender à natureza especial do serviço. No entanto, a hipótese de redução para os participantes de guerra não seria decorrente da redução por natureza especial da função exercida, mas sim uma situação pessoal pelas consequências da participação em guerra, que gerava reflexos presumidos nas condições físicas “e de sanidade”. Assim, não estariam presentes as condições objetivas relativas à natureza do emprego, mas sim as condições subjetivas que justificariam a concessão da liberalidade ao servidor público.⁸⁷

Julgou, no entanto, improcedente a representação em relação ao art. 2º, da Lei nº 3.906, de 19 de junho de 1961, por compreender que *i*) o STF vinha aplicando o dispositivo em requerimentos de aposentadoria de seus funcionários, fato que significou, para o ministro, o julgamento implícito pela constitucionalidade da lei; *ii*) a legislação foi se estendendo ao longo dos anos para outras áreas de aplicação; e *iii*) o art. 178 da Constituição de 1967 explicitamente garantiu o direito à aposentadoria com proventos integrais aos funcionários públicos da administração centralizada ou autárquica após 25 anos de serviço efetivo para os ex-combatentes da FEB, da FAB, da Marinha de Guerra e da Marinha Mercante brasileiras que tivessem participado efetivamente de operações bélicas na Segunda Guerra Mundial.

⁸⁷ O voto do Ministro Evandro Lins e Silva narra que Prado Kelly apresentou substitutivo ao projeto, por considerações de ordem técnica e foi acompanhado pelo ministro Adauto Cardoso, que também fez parte da Comissão de Constituição e Justiça no início dos anos 60. Vencidos, o projeto foi aprovado tanto pela Câmara quanto pelo Senado, Casa em que o projeto foi relatado pelo então senador Milton Campos.

Por fim, a improcedência em relação ao art. 28, da Lei nº 1.229, de 11 de janeiro de 1950, foi fundamentada no reconhecimento da natureza especial dos serviços efetivamente prestados no tráfego postal ou telegráfico, o que garantiria a aposentadoria com tempo de serviço reduzido de 30 (trinta) anos aos servidores do Departamento dos Correios e Telégrafos.

Prado Kelly, na posição de Ministro do Supremo, afasta inicialmente seu impedimento, por mais que tenha atuado como relator anos antes na CCJ da Câmara, ao considerar que tal fato, antes de demonstrar seu interesse, lhe daria a oportunidade de manter sua opinião ou se retratar sobre. Segue, contudo, a atitude de Aduacto Cardoso, que não votou a representação por impedimento.⁸⁸

O outro voto disponibilizado foi o do ministro Victor Nunes, que de modo breve seguiu o eminente Relator, com a indicação de precedentes julgados em 1962 e 1965, no mesmo sentido do relator, “[...] observando que a interpretação contrária reduziria excessivamente o alcance do dispositivo constitucional” (STF, 1967, *online*).

Por unanimidade, a representação foi julgada improcedente, com votos dos ministros Luiz Gallotti, Raphael de Barros Monteiro, Djaci Falcão, Elo da Rocha, Aliomar Baleeiro, Adalício Nogueira, Evandro Lins, Hermes Lima, Victor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Cândido Motta e Lafayette de Andrada.

Para aprovar o projeto de lei, o Congresso Nacional, em sessão conjunta realizada em 26 de julho de 1961, rejeitou os vetos presidenciais que incidiam no art. 1º e no art. 2º do projeto. A derrubada do veto presidencial em 1961, parte do jogo político, permitiu que a nova lei se estendesse e fosse aplicada de modo mais amplo na mesma década.

O resultado do julgamento de 1967 reforçou essa aplicação, que era chancelada pelo Poder Executivo, e, por essa perspectiva, o julgamento da representação foi favorável ao governo. Tanto que o relator utilizou como ferramenta argumentativa em seu voto o fato de que “O Poder Executivo, já depois da Revolução de março de 1964, aposentou inúmeros funcionários, com fundamento no art. 2º, da Lei nº 3.906, nos diversos Ministérios [...]” (STF, 1967, *online*).

⁸⁸ No resultado final do julgamento da Rp nº 728 consta expressamente o impedimento dos Ministros Prado Kelly e Aduacto Cardoso. No entanto, o inteiro teor do voto disponibilizado pela pesquisa jurisprudencial do sítio eletrônico do STF não contém manifestação expressa de Aduacto Cardoso. Considerando a posição que ocupava e sua participação no processo legislativo que produziu a lei sob análise, possivelmente decorreu disso sua declaração de impedimento.

A primeira representação contra inconstitucionalidade de lei federal identificada, como se buscou narrar, não gerou maiores discussões sobre o procedimento em si. A matéria objeto de análise foi a redução de tempo de serviço para aposentadoria voluntária de servidores públicos federal. Seu conteúdo administrativista e previdenciário reforça a compreensão de que a Representação inaugurada em 1965 não foi um instrumento pensado como um meio de conter a atuação do STF.

3.3.3 O Mandado de Segurança nº 15.886/DF e a (im)possibilidade de o Presidente da República recusar a aplicação à lei

Apesar de a primeira representação contra inconstitucionalidade ter sido julgada no ano de 1967, em maio de 1966, o STF começou a se pronunciar sobre a EC nº 16/1965 e sua novidade jurídica.

Reflexo das alterações legislativas ocorridas com maior intensidade no início da década de 1960, a transformação de departamentos em autarquias no âmbito da descentralização do Ministério da Viação e Obras Públicas gerou a necessidade de regular o regime de pessoal do serviço público federal, o que foi feito por meio da Lei nº 4.449, de 28 de outubro de 1964.

Durante o processo legislativo, o veto do Presidente da República foi derrubado pelo Congresso, à exceção do art. 3º, cujo veto foi mantido e, portanto, não houve previsão legal nova sobre o modo de efetivação dos servidores dos quadros das autarquias.

Diante disso, no mandado de segurança nº 15.886, três servidores provocaram o Supremo em face de ato do Presidente da República, que consistiu em se recusar a cumprir alguns dispositivos da Lei nº 4.449/1964, por considerá-los inconstitucionais.

Decorreu desse fato o primeiro questionamento que precisou ser respondido pelos Ministros do Supremo: poderia o Executivo negar a aplicação a uma lei por reputá-la inconstitucional (o que transferia à parte lesada o ônus de provocar a palavra final do Judiciário) ou deveria o Executivo cumprir a lei e promover ele próprio a manifestação do Poder Judiciário acerca de sua constitucionalidade?

Tal questionamento não foi uma novidade, tendo em vista que o Supremo já havia se debruçado sobre isso no âmbito do Poder Executivo dos estados. A novidade, então, consistiu em saber se o texto do art. 101, inciso I, letra k, da CF/46, com a EC nº

16/1965, significaria ou não que a abertura da via direta ao Supremo impediria que o Executivo negasse o cumprimento de lei reputada inconstitucional.

O início do voto do Relator, o ministro Victor Nunes Leal, e o debate ao longo do julgamento demonstra sua atenção à novidade e a sua percepção (minoritária) de que a representação contra inconstitucionalidade não se tratava de mera ampliação à intervenção federal, limitada aos princípios sensíveis da Constituição, previstos no art. 7º, inciso VII, da CF/46. Ainda, informou que a inovação foi inserida a partir da ampliação do Anteprojeto de Reforma Judiciária, cujos passos foram apresentados no capítulo anterior:

Esse texto, que ampliou o que constava do Anteprojeto do Supremo Tribunal (Reforma Judiciária, I.N., 1965), introduziu em nosso direito positivo a inovação valiosíssima da representação de inconstitucionalidade de lei federal em tese, de iniciativa do Procurador Geral. A medida constante do art. 8º, § único, que era restrita ao direito estadual e aos princípios fundamentais do art. 7º, n. VII, da Constituição, foi alargada para abranger quaisquer casos de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, federal ou estadual (STF, 1966, p. 321).

O que fosse ali decidido transcenderia os limites do caso concreto e, em se decidindo por manter a prerrogativa ao Poder Executivo, estar-se-ia transferindo aos prejudicados o ônus de provocar o Supremo. Caso contrário, se ali definissem que deveria o Executivo cumprir a lei, caberia ao Governo promover a manifestação do Poder Judiciário sobre a constitucionalidade da norma legal (STF, 1966, p. 321).

Os próprios impetrantes do mandado de segurança defendiam que, aberta a via direta, não poderia o Chefe do Executivo negar o cumprimento da lei, “[...] carregando ao prejudicado o incômodo e o dispêndio de suscitar a manifestação do Poder Judiciário” (STF, 1966, p. 321).

Apesar de ter compreendido a inovação jurídica e de esclarecer por mais de uma vez a singularidade da representação aos demais ministros, o arcabouço teórico utilizado por Victor Nunes ainda foi o ensino jurídico norte-americano⁸⁹ e a prática dos Presidentes dos Estados Unidos firmarem certas interpretações da Constituição. Diante do fato de que nos Estados Unidos não existia dispositivo equivalente ao art. 101, inciso I, alínea k, da Constituição brasileira, o Mandado de Segurança impetrado após a EC nº

⁸⁹ O livro *The American System of Government*, de J. H. Ferguson e Dean H. McHenry, de 1963, é utilizado por Victor Nunes para reforçar a possibilidade de o Chefe do Executivo não estar subordinado a um prévio pronunciamento do Judiciário, embora fosse consolidado que ao Judiciário cabe a palavra conclusiva ou derradeira: “Os tribunais e o Congresso não têm o monopólio do direito de interpretar a Constituição. Há muito tempo, os Presidentes têm insistido em que a Carta Magna deve ser interpretada pelo que realmente traduz o seu texto, e suas opiniões frequentemente têm prevalecido” (FERGUSON; MCHENRY apud LEAL, STF, 1967, p. 322).

16/1965 exigiu e logo forçou o Relator do caso a repensar a superação da jurisprudência que existia até então:

[...] a ampla representação de inconstitucionalidade, que o nosso direito constitucional agora obriga, põe a questão sob uma nova luz, que me leva a não insistir nos votos proferidos anteriormente. A interpretação advogada pelos impetrantes tem uma sólida contextura lógica e contribui, notavelmente, para o aperfeiçoamento jurídico do nosso regime de poderes limitados e divididos, sob a vigilância do Judiciário, que é o fiel da Constituição (STF, 1966, p. 323).

O novo mecanismo pensado por Victor Nunes consistiria na obediência a certas fases para se ter declarada a inconstitucionalidade de leis: o Presidente da República, manifestando o seu entendimento contra a constitucionalidade de uma norma inserida em um projeto, poderia exercer o seu poder de veto. Caso rejeitado o veto pelo Congresso, a representação de inconstitucionalidade, formulada por meio do PGR “titular de sua imediata confiança”, representaria a reiteração do veto.

Assim, o Congresso se pronunciaria tanto no momento da votação do projeto quanto no momento da apreciação do veto oposto pelo Presidente. A palavra final seria dada pelo Judiciário, no exercício da guarda do equilíbrio dos Poderes, no momento em que a controvérsia fosse solucionada pelo STF ao julgar a representação.

Desse modo, o pronunciamento do STF deveria ocorrer antes de se descumprir a lei. Esse modelo, para Victor Nunes, consistiria em um mecanismo coordenado e harmônico (STF, 1966, p. 323) cujo meio processual “singelo e rápido” foi instituído no próprio texto constitucional por meio da EC nº 16/1965.

O resultado da construção lógica do ministro consistiu em defender uma nova interpretação, segundo a qual a lei será obrigatória até ser declarada inconstitucional, não só para os particulares, mas também aos poderes do Estado, “[...] o que confere ao regime de legalidade uma eficácia prática proporcionada à sua projeção teórica” (STF, 1966, p. 324). Essa configuração, a propósito, é utilizada no presente, sob a conformação constitucional de 1988.

O Ministro Carlos Medeiros explorou a doutrina nacional brasileira com as obras de Francisco Campos e de Buzaid, nas quais se defendia a possibilidade de os tribunais se pronunciarem sobre a inconstitucionalidade de leis em casos concretos e os demais poderes interpretarem o texto constitucional em questões relativas à sua competência. Tendo em vista que o Judiciário não é um superpoder e se encontra no mesmo nível do Executivo e do Legislativo, nada impediria que esses dois poderes

apreciassem a norma legal e deixasse de aplicá-la quando a julgasse inconstitucional (STF, 1966, p. 328).

Além disso, considerando a lei inconstitucional como absolutamente nula, a inconstitucionalidade ocorreria *ab initio*, “não teve, pois, nenhum único momento de validade” (STF, 1966, p. 328).

De modo contrário, Carlos Medeiros defendeu que seu posicionamento sempre foi divergente, desde quando exerceu o cargo de Consultor Geral da República e emitiu parecer cuja conclusão era a de que o Presidente da República devia cumprir as leis, “[...] ainda que sancionadas pelo Govêrno anterior, ainda que S. Exa. Entendesse que essas leis estavam maculadas da eiva de inconstitucionalidade” (STF, 1966, p. 330).

Na posição de Ministro do Supremo, Carlos Medeiros defendeu sua tese em julgamento colegiado e novamente a afirmava. Durante o processo legislativo, tanto o Legislativo quanto o Executivo tiveram a oportunidade de se oporem ou repudiarem projetos de lei por vício de constitucionalidade. Afastado o vício e posta em vigor, a lei goza da presunção de constitucionalidade e, portanto, deve ser obedecida, inclusive pelo Presidente da República, que, no ato de sua posse, presta o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição da República, e deve observar as suas leis, nos termos do art. 83, parágrafo único, da CF/46.⁹⁰

Negando cumprimento ao texto legal o que o Executivo, faz é negar-lhe vigência, quando êle está em vigor por determinação do órgão constitucional competente, mediante sanção ou promulgação – é opor-lhe nôvo veto, fora do tempo e agora ao texto legal.

A sistematização elaborada por Carlos Medeiros parece demonstrar sua defesa pelo caráter contramajoritário do *judicial review*. Porém, ao traçar o caminho e a posição constitucional do Legislativo, Executivo e Judiciário e demonstrar a tensão entre a política e o direito, deixa claro que o papel do Judiciário, ao declarar uma lei inconstitucional, é o de garantir a estabilidade na aplicação da jurisdição constitucional.

A promulgação da EC nº 16, na visão do ministro, decorreu da posição insegura do Executivo, que buscou “remediar situações críticas”, e a solução da

⁹⁰ O posicionamento de Carlos Medeiros era claro quanto à impossibilidade de um novo Presidente pretender recusar cumprir uma lei promulgada por governo anterior, por motivos meramente políticos e de caráter subjetivo, ato por ele considerado subversivo da ordem jurídica: “Mas ao Executivo, que não pode revogar a lei, elaborada pelo Legislativo, o que deve fazer, segundo o compromisso constitucional, é observá-la e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução. Não pode desvincular-se, por ato unilateral, dêsse compromisso constitucional, mesmo que tenha arguido, por ocasião do veto, a inconstitucionalidade do projeto, desde que êle se transformou em lei, as reservas ficam no plano subjetivo, das opiniões pessoais, que não podem arredar o compromisso constitucional de observar as leis.” (STF, 1966, p. 331).

representação contra inconstitucionalidade teria afinado o sistema constitucional. Assim, caberia ao Executivo, inconformado, provocar diretamente o Judiciário, por meio de seu representante qualificado, para repudiar leis inconstitucionais.⁹¹

A despeito de nenhum dos ministros participantes do julgamento ter utilizado doutrina europeia como ferramenta argumentativa para apresentar seu posicionamento quanto à alteração ou não da interpretação do Supremo sobre a posição do Executivo frente a uma lei inconstitucional, Victor Nunes utilizou a doutrina italiana e austríaca para desenvolver seu posicionamento quanto à eficácia da declaração de inconstitucionalidade. Isso demonstra que, embora resistissem, ou não percebessem que a representação contra inconstitucionalidade aproximava o modelo de controle de constitucionalidade brasileiro do austríaco, quanto ao controle abstrato de constitucionalidade, sobretudo por diversas vezes afirmarem que o modelo de controle escolhido era o norte-americano, os juristas da época estavam familiarizados com a doutrina europeia do controle de constitucionalidade.

O primeiro fundamento do mandado de segurança foi acolhido pelo relator e por Carlos Medeiros para deferir a segurança. Caso contrário (se a maioria entendesse pela possibilidade de o Executivo negar cumprimento à lei), passaria o relator a examinar os demais fundamentos que diziam especificamente à situação jurídica dos impetrantes (STF, 1966, p. 336).

Cândido Motta Filho invocou a guarda da Constituição como uma das tarefas do Poder Executivo e assim defendeu a prerrogativa de recusa ao cumprimento da lei: “A harmonia e a independência dos poderes, que é um dogma constitucional, faz com que se veja na divisão de poderes, uma forma de cooperação dos poderes, porque todos eles estão acima de tudo, sob a égide da Constituição” (STF, 1966, p. 337).

A EC nº 16, dentro dessa estrutura, no entanto, foi compreendida como a confirmação do direito do Presidente de negar o cumprimento da lei, tendo em vista que a representação é para declarar a lei inconstitucional e não serviria para realizar atos administrativos (STF, 1966, p. 338). Esse resultado garantiu, certamente, a continuidade da prática que ocorria do Presidente não cumprir as leis promulgadas pelo Congresso

⁹¹ Em um aparte feito em seu voto, Carlos Medeiros discordou das considerações de Victor Nunes Leal na parte em que invocou a doutrina americana para legitimar a interpretação da Constituição pelo Executivo. Para Medeiros, há uma gradação entre a ação de interpretar o texto constitucional e declarar uma lei inconstitucional. Esclareceu não compreender que o direito constitucional americano permitia que o governo pudesse repudiar uma lei por inconstitucional (STF, 1966, p. 333).

Nacional e reforçou a possibilidade, também, de o Procurador Geral controlar o Congresso Nacional e a ele não se submeter quando bem entendesse.

Aliomar Baleeiro citou os presidentes norte-americanos hostis à *judicial review* que reivindicavam o direito de interpretar a Constituição e também criticou a forma de governo brasileira, motivo pelo qual caracterizou o art. 2º da EC nº 16/1965 como produto do irracionalismo do regime presidencial. Construiu junto ao ministro Luiz Gallotti, a conclusão de que se era admitida a possibilidade de os governadores deixarem de cumprir as leis que considerassem inconstitucionais, não deveriam adotar critério diferente no âmbito do governo federal. Prado Kelly seguiu a divergência invocando o princípio da hierarquia das leis e da primazia da Constituição.

Adalício Nogueira usou um jogo de palavras: o Presidente da República pode recusar a aplicação de lei pelo fato de entendê-la inconstitucional e tal ato não significa declarar a sua inconstitucionalidade (porque isso não é da sua competência), mas sim interpretar a lei inconstitucional (o que é direito seu). Assim, o Chefe do Executivo pode recusar a aplicação “sob o prisma da interpretação” (STF, 1966, p. 355) e isso não impede que o Poder Judiciário declare a inconstitucionalidade em momento posterior.

Evandro Lins e Silva concordou com o posicionamento de Victor Nunes e Carlos Medeiros, tendo inclusive incluído na discussão a possibilidade de se constituir crime de responsabilidade o não cumprimento de lei. Gonçalves de Oliveira também acompanhou o voto, por entender que a EC nº 16 introduziu direito novo já por ele defendido antes da inovação constitucional.

Vilas Boas acompanhou o relator e chegou a pedir licença para afirmar que “[...] o símbolo da ordem jurídica é a lei e não apenas a Constituição. É em nome da lei que mantemos a ordem jurídica da República” (STF, 1966, p. 367), e, com um argumento político, chamou atenção para o fato de achar “perigosíssimo” para o regime, aceitar que uma autoridade se avoque o direito de descumprir uma lei, sobretudo porque a Constituição “[...] tem um sistema muito claro que impede que uma lei possa ser desprezada por alguém, a não ser pelos Tribunais” (STF, 1966, p. 368).

A partir do voto de Lins e Silva, foi iniciado outro debate. O ministro Pedro Chaves questionou a possibilidade de se dar aplicação imediata à EC nº 16, tendo em vista que a lei ora em discussão era anterior à emenda. Logo, não estava disponível ao Presidente da República nenhum instrumento para provocar o Poder Judiciário e o único meio que tinha era justamente negar a aplicação da lei (STF, 1966, p. 362).

A voz dissonante e minoritária de Victor Nunes era firme em defender que o instituto criado pela EC nº 16/1965 não existia no direito público americano, motivo pelo qual a diferença entre o direito positivo de um país e do outro obrigava-lhes a criar uma doutrina diferente.

A leitura dos votos ilustra uma dificuldade teórica e a resistência de alguns ministros inseridos dentro de um paradigma em aceitar a mudança e criar uma nova doutrina, enquanto outros autores mostravam-se mais flexíveis em compreender a mudança e o que ela lhes exigia no momento – que era compreender o novo instituto e criar, no presente, ainda que no bojo de um mandado de segurança, o arcabouço jurídico da representação contra inconstitucionalidade, tal como propôs Victor Nunes Leal:

A meu ver, não há contradição alguma por duas razões: primeiro, a representação, do art. 8º, § único, está restrita aos princípios constitucionais do art. 7º, nº VII, da Constituição, não se estendendo a todos os casos de inconstitucionalidade; em segundo lugar, era uma etapa do processo político de intervenção federal nos Estados, não era um meio comum de se impugnar a inconstitucionalidade das leis. Portanto, o Governador, em todos os outros casos que no fossem os do art. 7º, nº VII, estaria tão desarmado de meios processuais para impugnar leis em tese como se achava o Presidente da República antes da Emenda Constitucional nº 16 (STF, 1966, p. 350).

Mais uma vez, Victor Nunes buscou distinguir o procedimento constitucional previsto para se decretar a intervenção federal nos estados do novo instrumento constitucional inaugurado para declarar a inconstitucionalidade de qualquer lei.

Vencido o relator, Alcino Salazar, então PGR, apresentou pedido pelo qual, assim como os debates acima narrados, indica que a representação contra inconstitucionalidade – apesar de ter sido inserida no texto da EC nº 16/1965 e no contexto do AI-2, bem como ter sido previamente aceita pelo Supremo – não foi completamente pensada anteriormente e seus limites e significados foram discutidos após a alteração constitucional, conforme os casos foram sendo recebidos pelo PGR e pelo Supremo.

O pedido do PGR, no bojo do mandado de segurança, consistiu em transformar o mandado de segurança em representação, para que fosse possível enfrentar constitucionalidade ou não da lei, tendo em vista:

[...] que se trata, na expressão dos eminentes Ministros Evandro Lins e Gonçalves de Oliveira, de um direito novo, que seria a faculdade recentemente dada ao Procurador Geral da República de levantar a arguição de inconstitucionalidade de lei de um modo geral, e não restritamente como no regime anterior (STF, 1966, p. 370).

O relator rejeitou o pedido por compreender que o âmbito da discussão do caso como representação ou como mandado de segurança não seria coextensivo: enquanto no mandado de segurança se examinariam as questões sob a perspectiva da situação dos impetrantes, julgar a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei, em toda sua amplitude, envolvia cerca de dois mil funcionários (STF, 1966, p. 371)

Quanto aos pedidos dos impetrantes, superada a alegação de impossibilidade de o Presidente se recusar a aplicar a legislação a eles favorável, o segundo questionamento apresentado ao STF no mandado de segurança consistiu em verificar se a lei que possibilitava classificar na carreira de procurador os servidores interinos após concurso de títulos feria o art. 186 da CF/46, cujo texto determinava que a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinasse efetuar-se-ia mediante concurso, precedendo inspeção de saúde.

O texto do AI-1 foi considerado parâmetro de constitucionalidade, tendo em vista que a Lei nº 4.449/64 também foi cotejada com a proibição de aumento de despesa, que, pelo art. 5º do AI-1, passou a ser matéria de competência privativa do Presidente da República.⁹²

Victor Nunes Leal deferiu a segurança por compreender que a previsão legislativa – decorrente da extinção dos cargos de Consultor Jurídico nas autarquias, aproveitou dois dos impetrantes como Procuradores de primeira categoria, ou seja, permitiu a efetivação dos impetrantes sem concurso público – não era inconstitucional, tendo em vista que para um dos impetrantes foi requerido o concurso de títulos e os outros dois foram nomeados para cargos que a própria constituição dispensava concurso público. Do mesmo modo, não houve inconstitucionalidade por aumento de despesa.

Prado Kelly utilizou como ferramenta a hermenêutica e seu método teleológico, referindo-se como o método que tinha a consagração do direito positivo no art. 5º da Lei de Introdução e deveria ser usado com maior rigor em matéria constitucional, área do direito na qual defendem estarem assentadas duas regras: *i*) a da apreciação dos princípios e das normas constitucionais no sentido pragmático e político; e *ii*) a regra da evolução da conjuntura na apreciação da constitucionalidade (STF, 1966, p. 393).

⁹² Ato Institucional nº 1: Art. 5º - Caberá, privativamente, ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública; não serão admitidas, a esses projetos, em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República.

A partir desses dois critérios, o duplo binário *exceção* e *legalidade* se confundem no interior da construção argumentativa do ministro, para quem “[...] o intuito do legislador excepcional foi, no art. 5º, evitar que proposições mandadas pelo Govêrno, em matéria de despesa pública, comportassem ampliações por parte do órgão legiferante” (STF, 1966, p. 393-394).

A finalidade da norma contida no AI-1, que restringiu a iniciativa de propositura de projeto de lei que criasse ou aumentasse a despesa pública para constar a competência privativa do presidente da República, foi, então, recebida por Prado Kelly como um ato normativo que poderia ser parâmetro de constitucionalidade de lei, ao mesmo tempo em que admitia ser produto do “legislador excepcional”.

O conflito político entre Executivo e Legislativo, o qual alcançou o Judiciário, após a promulgação de uma lei cujo cumprimento, foi negado pelo Presidente da República e culminou em uma solução jurídica dada pelo Supremo que respaldou a dinâmica de concentração do poder nas mãos do Chefe do Executivo, seja por julgar legítima a recusa (a despeito da criação da representação contra inconstitucionalidade), seja por sustentar que a lei nº 4.449 seria inconstitucional por restabelecer situação jurídica anteriormente modificada pelo Executivo, que havia pretendido poupar o erário com a supressão de cargos.

Adalício Nogueira foi além e denegou o mandado de segurança para dois dos impetrantes sob o argumento de que “se o Ato Institucional proíbe que se aumente a despesa, que se criem novos cargos de modo a aumentar a despesa pública, evidentemente qualquer ato que esteja em desacôrdo com êsse preceito é inconstitucional” (STF, 1966, p. 395).

Ribeiro da Costa acompanhou o relator para conceder a segurança ao primeiro impetrante que, na condição de servidor interino, garantiu a situação de efetivo mediante apresentação de títulos. Quanto aos demais impetrantes, a segurança foi denegada por ausência de liquidez e certeza do direito invocado, tendo em vista que não era possível analisar com certeza se houve aumento de despesas a partir do ato de aproveitamento dos servidores em cargos distintos.

Já no fim dos debates, novamente surgiu uma questão: saber se estavam julgando a liquidez e certeza do direito vindicado pelos impetrantes ou se estavam julgando a inconstitucionalidade da lei. Enquanto Victor Nunes Leal explicava que estavam julgando a lei, e, para isso, seriam necessários nove votos, outros ministros o questionavam se o que estavam ali fazendo era julgar a presença dos pressupostos

necessários para a concessão do mandado de segurança, e não a inconstitucionalidade da lei.

Finalizada a votação, a proclamação do resultado foi divergente: enquanto Victor Nunes insistia que não foi afirmada a inconstitucionalidade da lei, pela ausência de nove votos declarando a inconstitucionalidade, não poderia prevalecer o ato do governo que negou a aplicação da lei, cujo teor era favorável aos impetrantes. Por essa perspectiva, o julgamento do mandado de segurança seria favorável aos três impetrantes.

Tanto que pediu para o Presidente da Casa deixar claro que, para o relator, a proclamação do resultado era no sentido de que “[...] interpreto a proclamação de V. Exa. como não tendo o Tribunal afirmado a inconstitucionalidade da lei, sequer em relação aos dois impetrantes que tiveram o pedido indeferido” (STF, 1966, p. 410).

No entanto, o resultado final publicado concluiu que *i*) rejeitaram a arguição de faltar ao impetrado a faculdade de negar cumprimento à lei por entendê-la inconstitucional (vencido o Relator, Carlos Medeiros, Evandro Lins, Gonçalves de Oliveira e Vilas Boas); *ii*) concederam a segurança ao primeiro impetrante (contra o voto de Aliomar Baleeiro); e *iii*) negaram a segurança aos demais impetrantes (vencido o Relator, Carlos Medeiros, Evandro Lins, Gonçalves de Oliveira e Vilas Boas).

O descompasso dos tempos do Executivo, Legislativo e Judiciário é visível no caso debatido no mandado de segurança nº 15.886. Se nos primeiros anos da década de sessenta, deu-se início a um projeto de governo de reestruturação da Administração Pública, por meio da criação das autarquias e reestruturação dos cargos públicos realizada por Decretos, houve, do mesmo modo, uma tentativa de reação elaborada pelo Poder Legislativo e que culminou na Lei nº 4.449, de 1964.

A constitucionalidade da norma jurídica foi apreciada pelo Poder Judiciário somente em 1966, momento em que os ministros estavam, ao mesmo tempo, atuando na atividade de sincronizar ao tempo do direito a novidade trazida pela EC nº 16/1965 e julgando o conteúdo em si de uma lei promulgada, após a derrubada do veto presidencial pelo Congresso Nacional. Apesar de promulgada e vigente, a aplicação da lei foi recusada, fato que culminou em ato administrativo omissivo do Presidente da República.

A análise desse julgamento permite destacar a simultaneidade das assincronias (Koselleck, 2014, *ob cit*) e visualizar todo o esforço dos Ministros do Supremo à época em cumprirem a tarefa do direito consistente em amarrar as

superposições de camadas assíncronas, para permitir um mínimo de estabilização das expectativas.

3.3.4 A Reclamação nº 849 e o papel do Procurador Geral da República

Em 1970, ano em que já vigia nova carta constitucional, o partido MDB (Movimento Democrático Brasileiro) encaminhou petição ao Procurador Geral da República, arguindo a inconstitucionalidade do Decreto Lei nº 1.077, de 26 de janeiro de 1970. Os fundamentos se deram no sentido de que a matéria contida no decreto não dizia respeito à Segurança Nacional, tendo o Presidente da República, Emílio Garrastazu Médici, dessa maneira, exorbitado de sua competência e, mais especificamente, violado o dispositivo constitucional segundo o qual seria livre a manifestação de pensamento, independentemente de censura, tendo em vista que autorizava a verificação prévia de matéria contrária à moral e aos bons costumes, em livros e periódicos.

As considerações preambulares do pedido do MDB, realizado pelo advogado Marcos Heusi Netto, iniciam-se afirmando que o sistema constitucional brasileiro acolhia sem disfarces a hipertrofia do Executivo, justificada como o meio necessário a assegurar o funcionamento normal do regime.

A petição contou ainda com a seguinte declaração:

É necessário, porém, que a ação direta de declaração de inconstitucionalidade assuma o seu verdadeiro papel regulador de excessos, garantindo a hegemonia da ordem constitucional, ainda quando a ameaça dimanar de atos legislativos ditos de emergência (*Arquivos do Ministério da Justiça*, mar. 1971, p. 17).

A arguição de inconstitucionalidade evidenciou o desrespeito à cultura e limitou a possibilidade de censura prévia apenas para diversões e espetáculos públicos, já contemplados na Constituição de 1967. Em contrapartida, as demais atividades intelectuais deveriam ser isentas de censura prévia, sob o critério da responsabilidade individual. Em continuidade, a petição invocou que a consciência ética de cada cidadão não poderia ser submetida aos padrões “preconceituosos da censura policial”, devendo ser considerado, ainda, que o conceito de moral é variável no tempo e no espaço e é impossível a fixação de critérios rígidos.

A petição é então finalizada:

Impõe-se, ao nosso ver, que esta anômala situação seja prontamente corrigida, para que a flagrante incompatibilidade apontada entre a Constituição e o Decreto-lei nº 1077/70 não inaugure o absurdo de termos no Brasil ‘uma lei contrária ao Direito’,

na feliz expressão de Deguit (*sic*) (*Arquivos do Ministério da Justiça*, mar. 1971, p. 26).

Nos autos do Processo nº 1.735/70, o Procurador Geral, Xavier de Albuquerque, a despeito do pedido a ele realizado, se pronunciou no sentido de que não havia que se falar em inconstitucionalidade de decreto-lei baixado pelo Presidente da República e aprovado pelo Congresso Nacional, o qual convalidou a matéria e supriu a falta de iniciativa do Poder Executivo. Sobre o argumento de que a matéria do decreto não versava sobre Segurança Nacional, Xavier de Albuquerque valeu-se de ementa própria do STF:

Segurança Nacional envolve toda a matéria pertinente à defesa da integridade do território, independência, sobrevivência e paz do país, suas instituições e valores materiais e morais contra ameaças externas e internas, sejam elas atuais e imediatas ou ainda em estado potencial próximo ou remoto.⁹³

Conclui o Procurador Geral, assim, que não houve afronta à Constituição no tocante à liberdade de manifestação de pensamento, independentemente de censura. Isto porque o texto da CF/46 dizia ser “livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura”;⁹⁴ no entanto, a CF/67, em vigor à época, tinha por previsão ser “livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura”,⁹⁵ sendo intoleráveis as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes.

Xavier de Albuquerque não acolheu, indeferiu o pedido de encaminhar a representação ao STF e, por fim, mandou arquivar o processo, deixando explícito que, embora a via direta não fosse o instrumento adequado, seria possível levantar a inconstitucionalidade “[...] pelas vias usuais e nos casos concretos, os que se julgarem prejudicados pelas medidas de execução do Decreto-lei impugnado” (STF, 1971).

Inconformado com a recusa do Procurador Geral, o MDB formulou Reclamação perante o STF, sob o argumento de que a competência do Tribunal havia sido frustrada. Desse modo, caberia à Corte firmar seu entendimento a respeito da função atribuída ao Procurador, se seria mera faculdade ou dever:

Como imaginar, então, o Procurador Geral da República investido de uma super competência, para decidir, sozinho e de forma irrecurável, uma relevante questão constitucional que lhe é encaminhada por um dos dois únicos partidos políticos brasileiros?

⁹³ Cf. Recurso Extraordinário nº 62.739 (Brasil, 1967).

⁹⁴ Art. 141, § 5º.

⁹⁵ Na forma da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 (Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da União, 20 out. 1969, retificado em 21.10.1969 e republicado em 30.10.1969).

Por mais respeitáveis que fôsem as razões do seu convencimento cumprira-lhe, data venia, encaminhar a Representação ao Pretório Excelso (*Arquivos do Ministério da Justiça*, mar. 1971, p. 04).

Diante disso, o STF, sob a presidência do ministro Aliomar Baleeiro, viu-se diante da necessidade de firmar seu entendimento acerca do papel do Procurador Geral da República na representação contra inconstitucionalidade.

O procurador-geral, ao prestar as informações solicitadas pelo tribunal, não adentrou nas razões pelas quais impugnou o pedido, com o argumento de que estaria se pronunciando sobre o mérito da questão. Logo, expôs que, em tais casos, de representação contra inconstitucionalidade, o STF somente é investido de jurisdição quando o PGR a ele representa, fato que também limita o objeto a ser apreciado. Por consequência, não haveria que se falar em usurpação de competência quando o PGR nega o pedido de representação, o que torna a reclamação em questão “um *non sense*” (*Arquivos do Ministério da Justiça*, mar. 1971, p. 45).

Xavier de Albuquerque prossegue seus argumentos no sentido de afastar a posição de Themístocles Cavalcanti, segundo o qual o Procurador Geral apenas opinaria nos casos em que não concordasse com o pedido a ele dirigido, levando a questão ao conhecimento do Tribunal, único competente para julgar. Em seu favor, invocou Alfredo Buzaid, cuja posição era no sentido de que o Procurador Geral só deve arguir a inconstitucionalidade quando dela estivesse convencido, uma vez que seu papel não seria de mero veículo de representações.

Para tanto, diferencia o texto da EC nº 16/1965, que falava em “representação [...] encaminhada pelo Procurador Geral da República” e a Constituição de 1969, que falava em “representação do Procurador Geral da República”.⁹⁶

Nos votos dos ministros, o debate ocorreu em torno da definição da competência do PGR, se seria ele o único legitimado para encaminhar a representação de inconstitucionalidade e, por fim, se o encaminhamento seria facultativo ou obrigatório.

O ministro Bilac Pinto utilizou o direito comparado para dar seu voto e apresentou o modelo constitucional francês, o qual reputava a titularidade ativa para o controle de constitucionalidade ao Presidente da República, ao Primeiro Ministro e aos Presidentes da Assembleia Nacional e do Senado, evidenciando o interesse dos poderes

⁹⁶ Cf. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da União, 20 out. 1969 (retificado em 21.10.1969 e republicado em 30.10.1969).

públicos e excluindo a possibilidade aos particulares, tendo em vista que seria do PGR a competência exclusiva e indelegável.

Nesse sentido, o Conselho Federal da OAB também se manifestou e comparou os modelos constitucionais europeus, a exemplo da Alemanha, Itália e França.

Arnaldo Wald, em seu parecer ao Conselho Federal da OAB, relatou que o único país que concedia a todas as pessoas a ação direta de inconstitucionalidade, intentada perante a Corte Suprema, era o Uruguai, como aprovado por sua Constituição em 1951.

No único voto divergente sobre a matéria, o ministro Aducto Cardoso iniciou seu voto pela procedência da reclamação com a seguinte manifestação:

Tenho ouvido da parte de alguns dos eminentes membros desta Côrte que exerceram o cargo de Procurador-Geral da República o argumento de autoridade de que sempre consideraram prerrogativa deste o oferecimento da representação. É de ver-se que defendem com ênfase um ponto de vista assentado não no exercício do cargo de juiz desta Côrte, mas no exercício da alta função de chefe do Ministério Público Federal.

Por outro lado, Sr. Presidente, a conjuntura em que nos vemos e o papel político do Supremo Tribunal Federal estão a indicar, para minha simplicidade, que o art. 2º, da L. 4.337, de 1º-6-64, o que estabeleceu para o Procurador-Geral da República foi o dever de apresentar ao S.T.F., em prazo certo, a arguição de inconstitucionalidade formulada por qualquer interessado.

O nobre Dr. Procurador apreciou desde logo a representação, não para encaminhá-la, com parecer desfavorável, como lhe faculto o Regimento, mas para negar-lhe a tramitação marcada na lei e na nossa Carta Interna. Com isso, ele se substituiu ao Tribunal e declarou, ele próprio, a constitucionalidade do DI. 1.077/70

Essa é para mim uma realidade diante da qual não sei como fugir.

É possível perceber que o STF também associava a representação interventiva à representação contra inconstitucionalidade, ao invocar a Lei nº 4337, de 1º de junho de 1964, cuja função era a de regular a declaração de inconstitucionalidade ocorrida no bojo da representação interventiva.

O pronunciamento de Aducto Cardoso gerou um mal-estar na votação da Corte. O ministro chamou atenção ao fato de que não havia surgido na Corte, até aquela data, ninguém, a não ser o único partido político de oposição, com o intuito de arguir a inconstitucionalidade do decreto-lei que estabeleceu a censura prévia no país. O ministro Luiz Gallotti o questionou sobre a possibilidade de escritores e empresas o fazerem e, em resposta, Cardoso alegou que tal visão era otimista e que, na realidade, o STF estava se esquivando de atuar conforme sua missão constitucional.

Não obstante, todos os outros ministros acompanharam o voto do relator pela improcedência da reclamação e defenderam que os interessados poderiam arguir a inconstitucionalidade por outras vias, no controle incidental. Ainda em reforço à possibilidade de os cidadãos que arguirem sozinhos a inconstitucionalidade de lei sofrerem represálias, Gallotti exclamou que não havia visto “ninguém sujeito a represálias pelo só fato de pleitear em juízo” (*Arquivos do Ministério da Justiça*, mar. 1971, p. 89).

Em 1980, Victor Nunes Leal se pronunciou sobre o julgamento do “Caso da Censura”:

Nota-se, entretanto, que no exame do “Caso da Censura”, tanto no STF como no Conselho Federal da OAB, a legitimação ativa para a representação de inconstitucionalidade foi estudada em perspectiva unitária, sem se discriminar a representação interventiva da geral. Isso impediu que se aprofundasse a diferença, em busca de consequências jurídicas, e este é o propósito da presente exposição (LEAL, 2011, p. 2).

Em reflexão sobre o julgamento, suas memórias sobre o momento por ele vivenciado foram assim escritas:

Recordava-me de debates com alunos da Universidade de Brasília sobre a eventual admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade de lei federal, antes da EC 16/65, quando ainda vigente a Lei 2.271/54, que veio a ser revogada pela Lei 4.337/64. Bem mais tarde, já como advogado, estive presente, por circunstância fortuita, à sessão do STF em que, vencido no “Caso da Censura”, renunciou, sob grande emoção, o Min. Aduauto Cardoso. Finalmente, a reforma constitucional de abril de 1977, que alude à representação do Procurador-Geral da República ao STF, não só por inconstitucionalidade, mas, também, para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual, abriu novas perspectivas, muito distanciadas da representação interventiva (LEAL, 2011, p. 2-3).

Desta maneira, passados quase seis anos da promulgação da EC nº 16, em 10 de março de 1971 o STF, ao julgar improcedente a Reclamação nº 849, promovida pelo MDB, estabeleceu seu posicionamento quanto ao procedimento a ser seguido nos casos de representação contra inconstitucionalidade: caberia privativamente ao procurador-geral da República encaminhar a representação contra inconstitucionalidade, quando dela estivesse convencido.

No entendimento de Gilmar Mendes, não perceberam, os ministros e juristas da época, que, da forma como foi concebida a representação de inconstitucionalidade, sua natureza era ambivalente, “[...] permitindo ao Procurador-Geral submeter a questão constitucional ao Supremo Tribunal quando estivesse convencido da inconstitucionalidade da norma ou, mesmo quando convencido da higidez da situação jurídica, surgissem controvérsias relevantes sobre sua legitimidade” (MENDES, 2013,

p. 4), podendo postular, ainda, a declaração de constitucionalidade da norma questionada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da pesquisa sobre o instituto jurídico, o qual deu origem ao controle de constitucionalidade abstrato no ordenamento jurídico brasileiro, começou na graduação, com a investigação inicial da representação de inconstitucionalidade a partir da EC nº 16/1965.

A dificuldade de rastrear as fontes que pudessem dar algumas respostas sobre como e por que o controle de lei em tese – utilizado como um dos instrumentos mais expressivos do sistema de freios e contrapesos e também do ativismo judicial, a partir da Constituição Federal de 1988 –, foi concebido no período da ditadura e deixou inúmeros espaços em branco para serem escritos, no intuito de narrar a própria história do controle abstrato de constitucionalidade. A presente dissertação, então, empenhou-se em cobrir, tanto quanto possível, esses espaços, por meio de fontes até então inexploradas ou pouco exploradas pela literatura do período.

A partir da proclamação da República, o tempo constitucional foi suspenso até o momento em que iniciados os trabalhos da comissão constituinte. No entanto, o uso de decretos, a exemplo do Decreto que organizou o Poder Judiciário pós-monarquia pode ser considerada, no âmbito dessa pesquisa, como a primeira oportunidade em que o tempo político demonstrou ser mais célere e foi capaz de se sobrepor à temporalidade constitucional.

Ao longo das primeiras décadas do republicanismo brasileiro, nota-se uma circularidade nos movimentos de ação e reação contrários ou favoráveis à centralização do sistema federativo. Faz parte, inclusive, dessa circularidade, entre as camadas superpostas de temporalidades, as inúmeras reestruturações e projetos de reestruturações do Poder Judiciário.

A constatação de que a representação de inconstitucionalidade não foi concebida em 1965, mas, sim, na década de 1930, abriu inúmeras chaves de leituras e, ao mesmo tempo, evidenciou que as complexidades do constitucionalismo brasileiro possuem camadas mais profundas.

Intelectuais, juristas ou militares, que entraram na vida política desde a década de 1930, tais como Themístocles Cavalcanti, Milton Campos e Juracy Magalhães, formaram quadros tanto para o Estado Novo como para o regime pós-64 (SEELAENDER, 2009, p. 421).

Por trás dos ocupantes dos cargos políticos, os juristas que criaram os textos funcionais à ditadura foram Carlos Medeiros Silva, Orozimbo Nonato (ex-presidente do STF, civilista, lecionou na Faculdade de Direito de Minas Gerais e na Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do antigo Distrito Federal); José Eduardo do Prado Kelly (jurista pró Revolução de 1930) e Dario de Almeida Magalhães (jurista pró Revolução de 1930).

A nomeação específica de juristas para compor quadros e criar um arcabouço teórico para um programa de governo também ocorreu, por exemplo, na Itália, com a nomeação de Santi Romano, considerado o maior especialista em direito público italiano, para a Presidência do Conselho de Estado no final de 1928 (ROMANO, 2008, p. 55).

Juracy Magalhães, indicado como militar para facilitar a aprovação das reformas e, em último caso, defender a publicação do AI-2, faz parte dos políticos convocados para a composição de quadros no governo, em caráter pragmático e de emergência, mas não como jurisconsulto ou político que criasse os documentos para o regime. Com o devido cuidado de não retroprojetar os acontecimentos pós-64 com a complexidade da década de 1930, sempre chama a atenção, no país, a permanência de figuras políticas por mais de vinte, trinta anos ocupando cargos estratégicos e de gestão no Brasil.

A trajetória de vida pública de Juracy Magalhães e de Milton Campos, e os cargos por eles ocupados no pós 64, podem ser compreendidos devido à reduzida instrução educacional no país, a qual faz que “[...] as opções de nomeação para posições de gestão fossem limitadas, alternando-se algumas figuras em muitas funções ao longo de sua vida” (HOCHHEIM, 2017, p. 20).

Essas alternâncias e repetições de vários políticos no poder, tanto em 1930 quanto em 1964, devem ser compreendidas de acordo com as particularidades e complexidades de cada momento histórico. Tais particularidades e complexidades, somadas à distância do historiador com seu objeto de análise, configuram o desafio de se construir a história do tempo presente e gera uma sedução por criar uma narrativa linear e que busque traçar meras continuidades com o passar do tempo.

A dinamicidade dos relatos e das leituras bibliográficas permite concluir que muitas alterações no rumo político e as consequentes inovações no direito público brasileiro foram criadas a partir de rupturas e continuidades, em respostas a situações contingenciais, incluídos os atores em circunstâncias históricas específicas.

Além disso, os estratos temporais em que incluídos os atores históricos e seus anseios em se modernizar o Brasil indicam também que não houve, nesses dois períodos, por parte dos tenentistas na década de 1930 e dos militares a partir de 1964, um projeto de poder fixo e bem delineado para o país.

Na busca de se analisar novos arquivos históricos, pouco explorados, cumpre ressaltar o papel da História do Direito dentro da Universidade, e de se manter o debate aberto para novas contribuições e pesquisa mais aprofundada sobre cada jurista integrante dos quadros públicos no país e nas Universidades.

Identificado como autor inicial da proposta de controle jurisdicional de constitucionalidade de lei em tese apresentada no tempo-espço da Comissão Itamarati, Themístocles Cavalcanti foi, assim, um personagem importante da história nacional. Sua primeira atuação política importante, no que diz respeito a essa pesquisa, ocorreu na Comissão Itamarati, no entanto, compreendida a ideia como fruto da imaturidade política, sua ideia foi rejeitada pelo Presidente da Comissão.

No seu livro “Do Contrôlo da Constitucionalidade”, Cavalcanti traça a retrospectiva do *judicial review* no contexto norte-americano e como Rui Barbosa o adaptou ao republicanismo federativo brasileiro. Ao criticar as peculiaridades técnicas do recurso extraordinário, compreendidas como limitações ao processo de ampla investigação de constitucionalidade, o jurista compreende que o RE é o meio destinado a manter a unidade do Direito e a Supremacia da Constituição Federal. Por outro lado, protesta que a Constituição de 1934 não tenha inovado sobre o assunto, “[...] desprezando algumas sugestões do anteprojeto elaborado pela Comissão do Itamarati (art. 57)” (CAVALCANTI, 1966, p. 62) e declara:

É lamentável que o processo constitucional não tivesse prosperado pois prometia uma transformação necessária da estrutura constitucional e inovações talvez bastante profundas em nosso sistema jurisdicional, abrindo boas perspectivas à especialização no campo do Direito Administrativo.
Infelizmente nesse terreno, a Carta de 1937 paralisou o processo. De alguma forma houve um retrocesso (CAVALCANTI, 1966, p. 62).

Ao tratar da ação direta, em 1966, o autor parece a compreender do modo como Victor Nunes Leal tentou justamente distanciar os demais ministros durante os julgamentos analisados no capítulo 3:

A ação direta visa exclusivamente a apreciação da constitucionalidade ou não de uma lei ou ato da administração -- é o seu traço fundamental, para fim determinado. O seu objetivo é a declaração de inconstitucionalidade, em face de um caso concreto, é verdade, ou pelo menos de uma hipótese concreta, mas não tem por

objeto decidir determinada relação de direito envolvendo um debate em que se tenha de decidir sobre direitos puramente subjetivos.

[...]

Todas as representações feitas tiveram esse andamento e, na realidade, a pessoa ou o órgão que faz a representação desaparece ante a encampação da mesma pelo Procurador-Geral.

Fixada a natureza e a finalidade própria, limitada, específica do processo de argüição de inconstitucionalidade, fica bem claro que o mesmo não se destina a apreciar direitos individuais ou direitos subjetivos em face da Constituição, mas de apreciar a eficácia dos atos administrativos e legislativos diante da Constituição Federal, em função dos princípios enumerados no art. 7.º, VII, da mesma Constituição, sem perder de vista a finalidade -- a intervenção para assegurar-lhes o cumprimento.

Proferida a decisão é que, fundados nela, os interessados podem pleitear o seu direito por ação própria, mas estranha à de argüição de inconstitucionalidade (CAVALCANTI, 1966, p. 68).

A própria percepção de Themístocles Cavalcanti, divergente da percepção de alguns dos ministros do Supremo após a EC nº 16/1965, reforçam a conclusão a que se chega na presente dissertação: a representação de inconstitucionalidade *i)* não foi tão somente um instrumento pensado no contexto da ditadura; e *ii)* não foi incluído no texto constitucional de 1946 como proposta que partiu do Governo para garantir o controle do Legislativo.

Não obstante a representação de inconstitucionalidade tenha conferido ao Presidente da República negar a aplicação de norma jurídica por ele anteriormente vetada no processo legislativo, a nova competência do STF foi concebida pelos ministros e pelos juristas que contribuíram às propostas de Reforma do Poder Judiciário como processo judicial aliado à tarefa de redução de litígios, ou seja, em nome de uma eficiência jurisdicional.

A opacidade do período analisado e as multitemporalidades sobrepostas não permitem, contudo, afastar a leitura de que a aceitação dos juristas pela representação de inconstitucionalidade tenha unido o útil ao agradável: na medida em que bem recepcionada como um instrumento jurídico, ao permitir um instante de sincronização entre os anseios do Executivo, a atividade do Legislativo e a concordância do Judiciário em se incluir a representação em sua competência constitucional, a representação contribuiu, na prática, para a centralização de poderes no Executivo e ao enfraquecimento do Poder Legislativo, sobretudo ao se considerar que o único legitimado ativo para propor a ação direta era o PGR.

Nessa perspectiva, o resultado da pesquisa abre espaço pra seguinte leitura: o controle abstrato, de fato, foi projetado no interior dos debates acerca da modernização do Poder Judiciário, cuja pauta já estava posta no momento anterior ao golpe de 64, e foi seguida adiante com o intuito de se solucionar a crise do Supremo.

Sua criação, então, não foi previamente pensada como modelo que servisse para a redução da autonomia do Congresso.⁹⁷ No entanto, as primeiras representações culminaram exatamente nisso: conferir a ampliação do poder do Executivo Federal. Assim, essa foi uma das consequências diretas da implementação do controle abstrato. Por todo o levantamento das fontes, se essa consequência foi prevista no momento da discussão da emenda, tanto os juristas quanto o próprio governo silenciaram sobre o tema.

Nesse sentido, aproxima-se da crítica de Andrei Koerner quanto à separação, pela doutrina contemporânea, do tema da evolução do controle de constitucionalidade das leis no Brasil, entre o aspecto jurídico e o político. Os estratos temporais superpostos, em tensão permanente e com momentos coincidentes de aproximação e afastamento explicitam a necessidade de analisar o tema de modo sistemático.

No entanto, enquanto Koerner parece duvidar das fontes no que diz respeito, sobretudo, à exposição de motivos da EC nº 16/1965 (cujo foco central foi a crise do STF) e legitimar a interpretação de autores que compreendem a adoção da representação pelo regime militar como um paradoxo entre o autoritarismo e o mecanismo de proteção e garantia de direitos fundamentais (CLÈVE, 1995, p.70; VELOSO, 1999, p. 35 *apud* KOERNER, 2012, p. 641), a presente dissertação afasta-se dessa narrativa.

A leitura das fontes manejadas nessa pesquisa, tais como o documento do próprio STF, do IAB e do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas demonstram que em nenhum momento a representação de inconstitucionalidade foi pensada como uma ação para garantia de direitos individuais.⁹⁸

⁹⁷ Esse resultado diverge, assim, da hipótese de pesquisa apresentada por Daniel Sarmiento e utilizada por Heloísa Câmara (CÂMARA, 2017, p. 178). E, no diálogo entre as pesquisas, sobretudo como parte da tarefa de se pensar a história do direito de modo coletivo, a contribuição dessa dissertação, embora não esgote o tema e dê uma interpretação fixa ao motivo da criação da ação, consiste em trabalhar com novas fontes primárias cujo conteúdo corroboram a narrativa de que o motivo da criação do controle abstrato se insere na busca por solucionar a crise numérica de processos sob a responsabilidade do STF e não como mero mecanismo de legalidade autoritária da ditadura.

⁹⁸ Corroborar a esse argumento o pronunciamento do Ministro Gonçalves de Oliveira em Conferência ocorrida na Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, em 13 de dezembro de 1967. O jurista compreendeu que, em 1967, com a nova carta constitucional, a representação de inconstitucionalidade se dissociou da representação interventiva no que diz respeito às hipóteses de cabimento: “Outra relevante alteração introduzida pela Constituição de 1967 refere-se à matéria constitucional. Ao Supremo Tribunal deu-lhe a nova Carta Política poderes expressos para processar e julgar ‘a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual’ (art. 14, 1, I). Anteriormente, antes da Emenda Constitucional nº 16, tal competência se limitava às leis estaduais, mesmo assim mediante o processo de intervenção para assegurar a observância dos seguintes princípios: forma republicana representativa, independência e harmonia dos poderes, temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes; a proibição e reeleição dos

Ao contrário, o viés em defesa da representação era pragmático, no sentido de trazer maior eficiência à atividade do Supremo e dos advogados nas ações de matéria tributária e de servidores públicos.

Converge a essa interpretação a manifestação de Seabra Fagundes na Conferência realizada perante o Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio (CNC), que apoiava a orientação econômica seguida pelo governo do marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, baseada em medidas anti-inflacionárias, na compressão dos salários e na correção monetária (CPDOC), em reunião do dia 23 de setembro de 1965:

A idéia da ampliação do instituto da representação contra leis inconstitucionais (Constituição federal, art. 8.º, parág. único), de sorte a abranger também leis federais, se afigura excelente. Corresponde a uma necessidade de ordem prática e, se adotada, será utilíssima ao País (FAGUNDES, 1965, p. 10).

Quanto à alteração da composição do STF, recusada por seus membros, porém instituída por meio do AI-2, não se discute que a intenção foi a de controlar o espaço e alinhar as decisões à lógica do governo (CÂMARA, 2017, p. 179). Por outro lado, nos casos em que o governo Castelo Branco se viu derrotado pelas decisões do Supremo, sobretudo em relação aos governadores dos estados, os instrumentos jurídicos utilizados foram os *habeas corpus*, e não os recursos extraordinários.

Considerando, ademais, as matérias julgadas nas representações, é possível estabelecer alguns critérios para se interpretar a inauguração do controle abstrato durante a ditadura: dado que os processos que envolviam o julgamento de casos relacionados às práticas repressivas eram os *habeas corpus*, não havia motivo para que o governo buscasse controlar o Judiciário a partir de um novo instrumento jurídico. E, no que diz respeito aos temas levados a julgamento por meio das representações, tanto de leis estaduais e municipais quanto das leis federais, a maioria dizia respeito a aspectos federativos e de distribuição de competências entre União, Estados e Municípios e a novidades legislativas de reestruturação do aparato administrativo do Estado, questões que não ameaçavam a manutenção do regime.

governadores e prefeitos para o período imediato; a autonomia municipal, as garantias do Poder Judiciário.

O Alto Pretório apreciou inúmeras representações do Procurador-Geral da República na defesa desses princípios, quando postergados pela legislação estadual.

A Carta vigente não condiciona a representação do Procurador-Geral à defesa dos princípios enunciados. Agora, em qualquer caso, desde que ocorra inconstitucionalidade (*sic*) de ato legislativo ou ato normativo federal ou estadual, o Procurador-Geral poderá solicitar o pronunciamento do Supremo Tribunal, arguindo a inconstitucionalidade (Const., art. 14, 1º)” (OLIVEIRA, 1967, pp. 31-32). Nesse sentido, ainda: ROSAS, Roberto. Inconstitucionalidade, Representação, Resoluções do Senado. In: Revista de Informação Legislativa, julh/set. 1968, p. 36-38.

Para além do enquadramento da jurisdição constitucional brasileira entre os modelos norteamericano, argentino ou europeu, o estudo dos momentos constitucionais que debateram o controle de constitucionalidade oferece meios de se questionar a história constitucional como um constitucionalismo melancólico marcado “[...] por um ideal constitucional abstrato forjado a partir das experiências estrangeiras que, mimeticamente impossível de ser implementado, foi identificado como perda na identidade do sujeito constitucional” (PINHEIRO, 2019).

A ruptura no controle de constitucionalidade promovida pela EC nº 16/1965, como se buscou demonstrar na dissertação, trouxe consigo experiências pré-constitucionais perdidas em momentos constituintes de décadas anteriores, e, embora identificado como instrumento antidemocrático e de concentração federativa, a justificativa da Mensagem de encaminhamento da Proposta de Emenda Constitucional buscou dialogar com “[...] as pluralidades perdidas no processo de representação popular” (PINHEIRO, 2019), na medida em que a Proposta contou com as contribuições de juristas do período e dos próprios membros da Corte Constitucional brasileira.

A insuficiência, contudo, de manter a sincronização de diversas temporalidades presentes no processo de reforma constitucional ao gerar um instrumento jurídico incompleto, deixou a representação de inconstitucionalidade sujeita à construção e reconstruções constitucionais (PINHEIRO, 2019), a novos usos e ampliações tanto nas primeiras oportunidades de processos interpretativos por parte do Supremo Tribunal Federal, quanto na Constituinte de 1988 que reconstruiu o modelo a partir da pouca vivência durante o período da ditadura e da Constituição de 1967 e ampliou o modelo no art. 102, da Constituição Federal de 1988.

A pesquisa ora apresentada não possuiu o intuito de esgotar a reflexão sobre a conformação da jurisdição constitucional brasileira. No entanto, o levantamento de novas fontes alargou sobremaneira o espaço de pesquisa para se estudar o Poder Judiciário e contribuir à construção de um constitucionalismo genuinamente brasileiro, afastando-se de narrativas históricas lineares e graduais, nas quais os vários momentos são colocados como passos de uma “evolução” (KOERNER, 2012, p. 641).

REFERÊNCIAS

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

BALEEIRO, Aliomar. A função política do Judiciário. In: *Revista Forense*, vol. 238, ano 68, p. 5-14, jun. 1972.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós 1964. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 6. Ed. rev. Atual. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book, pp. 69 e 70.

BENDA-BECKMANN, Keebet von. Trust and the temporalities of law. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, v. 46, n. 1, 2014, p. 1-17

BLOCH, March Leopold Benjamin. *Apologia da história ou O ofício de historiador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. *Reforma Judiciária*. 1965.

BRASIL. *Arquivos do Ministério da Justiça*. Ano XXIX, nº 117, mar. 1971.

Brasil. Ato Institucional de 9 de Abril de 1964. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 abr. 1964, Seção 1.

_____. Ata da 114ª Sessão Conjunta. *Diário do Congresso Nacional*, Ano XX, nº 84, p. 915-918, 25 nov. 1965 (1965a).

_____. Ata da 115ª Sessão Conjunta. *Diário do Congresso Nacional*, Ano XX, nº 84, p. 919-921, 25 nov. 1965 (1965b).

_____. Ato Institucional de 9 de Abril de 1964. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 abr. 1964, Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm>. Último acesso em: 14/01/2020.

_____. Ato Institucional nº 2, *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm. Último acesso em: 14/01/2020.

_____. Congresso Nacional. *Mensagem nº 19*, de 1965.

_____. Congresso Nacional. *Parecer nº 25*, de 1965.

_____. Constituição. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 19 de set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Último acesso em: 13/07/2014.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial da União*, 20 out. 1969 (retificado em 21.10.1969 e republicado em 30.10.1969). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Último acesso em: 14/07/2019.

_____ A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO. Parecer do Instituto dos Advogados Brasileiros. *Revista do IAB ano 1- nº 1 de julho/setembro de 1966*. pp. 101-111.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação nº 849*. Reclamante: Movimento Democrático Brasileiro. Reclamado: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Adalício Nogueira. Brasília, DF, 10 mar. 1971. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=87519>. Último acesso em: 13/07/2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Sessão em Homenagem ao centenário de nascimento do Ministro Adauto Cardoso*. Sessão realizada em 02/06/2005.

CÂMARA, Heloisa Fernandes. *STF NA DITADURA MILITAR BRASILEIRA: UM TRIBUNAL ADAPTÁVEL?* Tese (doutorado), Universidade Federal do Paraná, Paraná, PR, 2017.

CARVALHO, Claudia Paiva. *Presidencialismo e Democracia no Brasil (1946-1956): sistema de governo, legalidade e crise política.* Tese (doutorado), Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019.

CATTAL, Júlio Barnez Pignata. *A revolta dos fatos contra a lei: antitotalitarismo e modernização jurídica no Brasil da Guerra Fria.* 2018. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/T.8.2019.tde-21022019-112324. Acesso em: 2020-03-08.

CATTONI, Marcelo. PATRUS, Rafael D. *Constituição e poder constituinte no Brasil pós-1964: o processo de constitucionalização brasileiro entre “transição e ruptura”.* Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, v. 45, 2016, p. 171-191.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Do controle da constitucionalidade.* Rio de Janeiro: Forense, 1966. 197 p

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. *História contextual do controle de constitucionalidade: uma crítica à tradicional narrativa doutrinária brasileira.* In: Revista Quaestio Iuris, vol. 10, n. 4. Rio de Janeiro, 2017. pp 2521-2543.

COSTA, Emília Viotti da. *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania.* São Paulo: Unesp, 2006.

COSTA, Maurício Mesurini da. *O Estado interventor no Brasil e seus reflexos no direito público (1930-1964): Themístocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária.* Tese (doutorado), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2016.

COSTA, Pietro. *PASSADO: DILEMAS E INSTRUMENTOS DA HISTORIOGRAFIA.* Trad. Ricardo Marcelo Fonseca Revista da Faculdade de Direito - UFPR, Curitiba, n.47, p.21-28, 2008.

CPDOC, (verbetes) “Dario Delio Cardoso”. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/dario-delio-cardoso>

Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001;

Dicionário histórico-biográfico da Primeira República 1889-1930. Coordenação: Alzira Alves de Abreu/FGV;

FAGUNDES, M. Seabra. *A Reforma do Poder Judiciário e a Reestruturação do Supremo Tribunal Federal*. In: Revista Forense, Rio de Janeiro, julh. Ago. 1966, pp. 5-12.

FERREIRA, Jorge. João Goulart: uma biografia. Civilização Brasileira; Edição: 1ª, 2011.

HARTOG, François. “*What is the Role of the Historian in an Increasingly Presentist World?*”, in HARLAFTIS, Gelina. KARAPIDAKIS, Nikos. SBONIAS, Kostas. VAIPOULOS, Vaios (ed.). *The New Ways of History – Developments in Historiography*. London and New York: Tauris Academic Studies, 2010, p. 239-251.

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

JASMIN, Marcelo. “*Futuro(s) presente(s)*”, in NOVAES, Adauto (org.). *Mutações: o futuro não é mais o que era*. São Paulo: Edições SESC, 2013, p. 381-402.

KAUFMANN, Rodrigo de Oliveira. *Memória Jurisprudencial: Ministro Ribeiro da Costa*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2012.

KOERNER, Andrei. *A História do Direito como recurso e objetivo de pesquisa*. In: Diálogos (Maringá. Online), v. 16, n.2, p. 627-662, mai.-ago./2012.

KOSELLECK, Reinhart. *Estratos do tempo: estudos sobre história*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Contraponto, 2014.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

LEAL, Victor Nunes. Representação de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal: um aspecto inexplorado. In: CLEVE, Clemerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*. Vol. 5. São Paulo: RT, 2011.

LYNCH, Christian Edward Cyril; NETO, Cláudio Pereira de Souza. O constitucionalismo da inefetividade: a Constituição de 1891 no cativeiro do estado de sítio. In : *Revista Quaestio Iuris*, vol. 05, n. 02. Rio de Janeiro, 2012. pp 85-136.

MAGALHÃES, Juracy M . O último tenente: depoimento a J. A. Gueiros. Rio de Janeiro: Record, 1996;

MAGALHÃES, Juracy M. Minhas Memórias Provisórias: depoimento prestado ao CPDOC. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1982;

MECCARELLI, Massimo; SASTRE, María Julia Solla. Spatial and temporal dimensions for legal history: an introduction. In: ____ (eds.) *Spatial and temporal dimensions for legal history: research experiences and itineraries*. Frankfurt am Main: Max Planck Institute for European Legal History, 2016.

MEIRELLES TEIXEIRA, José Horácio. Reforma Constitucional, político-partidária e eleitoral. (Tese). In: Congresso Brasileiro para Definição das Reformas de Base. Rio de Janeiro, 1963. V. 5.

MENDES, Gilmar Ferreira & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 7. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book. p. 1329-1333;

MENDES, Gilmar Ferreira. Considerações sobre o papel do Procurador-Geral da República no controle abstrato de normas sob a Constituição de 1967/1969: proposta de releitura. In: *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, vol. 21, 2013.

Mesa-Redonda sôbre a Reforma do Poder Judiciário. In: *Revista de direito público e ciência política*, v. 8, n. 2, pp. 134-202. 1965.

NORA, Pierre. *Entre memória e história: a problemática dos lugares*. Projeto História. São Paulo: PUC-SP. N° 10, pp 7-28. 1993.

OLIVEIRA, Gonçalves de. Novos aspectos da competência constitucional do Supremo Tribunal Federal. In: Revista de Informação Legislativa, julh/dez. 1967, pp. 27-40.

OST, François. *O tempo do direito*. Bauru: Edusc, 2005, p. 21-43;

PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, Democracia e Poder Constituinte no Brasil: Disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). Quaderni Fiorentini: per la storia del pensiero giuridico moderno, Florença, v. 1, n. 43, p.415-458, 2014.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. In: *Araucária – Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 13, nº 26, 2011.

PINHEIRO, Douglas Antônio Rocha. O CONSTITUCIONALISMO ESPECTRAL: PRESENÇA, TEMPO E NARRATIVA À LUZ DE ROQUE LARRAQUY. In: R. Dir. Gar. Fund., Vitória, v. 20, n. 3, p. 199-224, set./dez. 2019.

PINHEIRO, Douglas Antônio Rocha. *A democracia melancólica como transição permanente* [Mimeo]. Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019.

PINTO, Francisco Rogério Madeira. A formação do pensamento jurídico-autoritário brasileiro e sua concretização no Estado Novo: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva. Tese (doutorado), Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018.

POLETTI, Ronaldo. 1934. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/137602>. Acesso em: 06/12/2019.

POLLAK Michael. *Memória e identidade social*. In: Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 10, 1992,

RECONDO, Felipe. **Tanques e togas: O STF e a ditadura militar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. (Coleção Arquivos da Repressão no Brasil / coordenadora Heloisa M. Starling).

ROMANO, Santi. O Ordenamento Jurídico / Santi Romano; tradução de Arno Dal Ri Júnior. – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. 252p. (Coleção Boiteux Comemorativa aos 75 anos da Faculdade de Direito).

ROSAS, Roberto. Inconstitucionalidade, Representação, Resoluções do Senado. In: Revista de Informação Legislativa, julh/set. 1968, pp. 36-38.

ROUSSO, Henry. “*Nosso tempo*” e “*Diante do trágico*” (capítulo IV e conclusão), in A última catástrofe: a história, o presente, o contemporâneo. Trad. Fernando Coelho e Francisco Coelho. Rio de Janeiro: FGV, 2016, p. 219-302.

SÃO PAULO, Angelo. *Jurisdição e competência do Supremo Tribunal Federal face à Emenda Constitucional nº 16/65*. Trabalho apresentado ao Prof. Aliomar Baleeiro. Distrito Federal, julho de 1966. Acesso: Biblioteca do Supremo Tribunal Federal.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. Brasil: uma biografia. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEELAENDER, A. (2009), “Juristas e ditaduras: uma leitura brasileira”, in R. M. Fonseca e A. C. Seelaender, História do direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade, Curitiba, Juruá, pp. 415-432.

SEELAENDER, A. (2009), “Juristas e ditaduras: uma leitura brasileira”, in R. M. Fonseca e A. C. Seelaender, História do direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade, Curitiba, Juruá, pp. 415-432.

SUANZES-CARPEGNA, Joaquín Varela. Algumas reflexões metodológicas sobre a história constitucional. R IHGB, Rio de Janeiro, a. 169 (440): 09-28, jul./set. 2008.

Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 849. Reclamante: Movimento Democrático Brasileiro. Reclamado: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Adalício Nogueira. Brasília, DF, 10 mar. 1971.

TRAVERSO, Enzo. “*Historia y memoria. Notas sobre un debate*”, in FRANCO, Marina. LEVÍN, Florencia (ed.). Historia reciente – Perspectivas y desafíos para un campo em construcción. Buenos Aires: Paidós, 2007, p. 67-98.

TRINDADE, Héglio. Integralismo: o fascismo brasileiro na década de 30. São Paulo: DIFEL, 1974. (Corpo e Alma do Brasil, v. 40);

VALE, Osvaldo Trigueiro do. O Supremo Tribunal Federal e a Instabilidade Político-Institucional. Civilização Brasileira, 1976.

VILLAÇA, Alcides. Poética da memória. In: _____. *Passos de Drummond*. São Paulo: Cosac Naify, 2006. pp. 107-123.

APÊNDICE

FONTES

a. Fontes legislativas

a.1. Diários e Anais

Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1891.

Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1934.

Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1937.

Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1946.

Diários do Congresso Nacional.

Diários da Câmara dos Deputados.

Diários do Senado Federal.

b. Periódicos

Correio da Manhã

Jornal do Brasil

c. Arquivos

Arquivo CPDOC/FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – Fundação Getúlio Vargas.

Arquivo Câmara dos Deputados Câmara dos Deputados - Seção de Gestão do Arquivo Permanente – Coordenação de Arquivo – Seção de Documentos Históricos.

Arquivo Supremo Tribunal Federal.

Arquivo Ministério da Justiça.