

ESTADO DE EXCEÇÃO E MUDANÇA (IN)CONSTITUCIONAL NO BRASIL (1935-1937)

STATE OF EXCEPTION AND (UN)CONSTITUTIONAL CHANGE IN BRAZIL (1934-1937)

Raphael Peixoto De Paula Marques

Doutorando em Direito na Universidade de Brasília (UnB/Brasil)

SUMÁRIO. INTRODUÇÃO. I. REFORMAR PARA SUSPENDER: A EQUIPARAÇÃO ENTRE ESTADO DE SÍTIO E ESTADO DE GUERRA II. SUSPENDER PARA EXCEPCIONAR: A REPRESSÃO POLÍTICA SOB O ESTADO DE GUERRA III. APROFUNDANDO O ESTADO DE EXCEÇÃO: O GOLPE DE ESTADO DE 1937 E A “GHOST CONSTITUTION”.

Resumo: O artigo busca analisar, a partir da ocorrência da “Intentona Comunista” em 1935, a articulação entre mudança constitucional e estado de exceção durante o governo do presidente brasileiro Getúlio Vargas no período compreendido entre 1935 e 1937. O exame recairá sobre o contexto histórico e os debates parlamentares relacionados à reforma da Constituição brasileira de 1934 que pretendeu equiparar os efeitos do Estado de Sítio ao Estado de Guerra. Analisa, ainda, as consequências políticas e jurídicas da mencionada equiparação, bem como tenta resgatar os antecedentes e as justificativas para o golpe de estado ocorrido em 1937 e que deu início ao período conhecido como Estado Novo.

Abstract: This paper analyzes the relationship between constitutional change and state of exception during the administration of Brazilian President Getúlio Vargas in the period between 1935 and 1937. The analysis will be on the historical context and the parliamentary debates related to the reform of the Brazilian Constitution of 1934 that aimed to increase the effects of the state of emergency. It also analyzes the political and legal consequences of that equation as well as attempts to rescue the background and justifications for the coup occurred in 1937 that began the period known as “Estado Novo”.

Palavras-chave: Mudança constitucional, Estado de sítio, Estado de guerra, Segurança Nacional, Anticomunismo, Getúlio Vargas.

Keywords: Constitutional change, Martial law, Emergency Powers, National Security, Anticommunism, Getúlio Vargas.

O Estado brasileiro não tem que enfrentar a III Internacional em outro terreno. É a legítima defesa. É uma questão de força. [...] Temos que cumprir hoje um dever sagrado, que é o de salvar o Brasil. Que fique para amanhã este outro, de preservar a Constituição.

Editorial de jornal citado pelo deputado federal Salles Filho (1935)

INTRODUÇÃO

No dia 23 de novembro de 1935, ocorreu no Brasil o que ficou conhecido como a “Intentona Comunista”. O evento foi uma conspiração de natureza político-militar que se qualificou como uma rebelião armada contra o presidente da República brasileiro Getúlio Vargas. O levante teve forte influência do Partido Comunista Brasileiro (PCB).¹

Em menos de cinco meses após a revolta, de novembro de 1935 a março de 1936, o regime varguista montou um aparato repressivo à altura de qualquer ditadura: decretou o Estado de Sítio, reformou a Constituição de 1934 para aumentar os efeitos das medidas de emergência e alterou a Lei de Segurança Nacional. No âmbito da atuação das instituições, promoveu uma feroz repressão policial, com inúmeras prisões, criou a Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo, com o objetivo de expurgar do serviço público civis e militares acusados de subversão, e o Tribunal de Segurança Nacional, órgão judicial para processar e punir os participantes da “Intentona”.

O levante de 1935, se não foi o responsável isolado pelo golpe de estado ocorrido em novembro de 1937, ao menos proporcionou as condições para a sua articulação. Em um regime constitucional de frágil manutenção, cujos governantes não acreditavam na possibilidade de conter a subversão com as leis e com a constituição existentes, “a aventura de 1935 foi um presente dos céus para os setores da cúpula civil e militar que, desde 1930, defendiam a implantação de um regime autoritário”.²

Uma das medidas que mais contribuiu para o aprofundamento do autoritarismo do regime foi a modificação da Constituição de 1934. Aprovada a reforma da Lei nº 38/1935, a chamada “Lei de Segurança Nacional”, faltava o último e mais drástico passo: alterar a constituição para conferir ao estado de sítio efeitos de estado de guerra. Mas, por quê? A resposta – reflexo da

¹ Para uma análise mais detalhada sobre a “Intentona Comunista”, ver Marly de Almeida Gomes Vianna, *Revolucionários de 1935 – sonho e realidade*, Ed. Expressão Popular, São Paulo, 2007; Paulo Sérgio Pinheiro, *Estratégias da ilusão: a Revolução Mundial e o Brasil (1922-1935)*, Companhia das Letras, São Paulo, 1991; Stanley Hilton, *A rebelião vermelha*, Record, Rio de Janeiro, 1986.

² Boris Fausto, *Getúlio Vargas: o poder e o sorriso*, Companhia das Letras, São Paulo, 2006, p. 75-76.

vontade do presidente da República de suspender a constituição – encontrava-se na previsão constitucional do art. 161: “O estado de guerra implicará a *suspensão das garantias constitucionais* que possam prejudicar direta ou indiretamente a segurança nacional”.

Os obstáculos, para atingir esse objetivo, seriam mais difíceis, tendo em vista os limites ao poder de reforma estabelecidos pela Constituição de 1934. As regras constitucionais acerca da matéria eram decorrência da experiência vivenciada na Primeira República com a banalização do estado de sítio.³

A partir desse contexto, o presente artigo pretende discutir as conseqüências da “Intentona Comunista” de 1935 para a ordem constitucional promulgada em 1934 a partir da articulação entre mudança constitucional e estado de exceção. Primeiramente, reconstruir-se-á o contexto histórico e os debates parlamentares acerca da proposta de reforma constitucional que visava equiparar os efeitos do estado de sítio com os do estado de guerra (I). Em segundo plano, investigar-se-ão as contradições e a repercussão institucional desta alteração constitucional (II). Por último, estudar-se-ão as conseqüências das medidas de exceção adotadas e os antecedentes para o golpe de estado ocorrido em novembro de 1937 que deu início ao “Estado Novo” brasileiro (III).

I. REFORMAR PARA SUSPENDER: A EQUIPARAÇÃO ENTRE ESTADO DE SÍTIO E ESTADO DE GUERRA

A “Intentona Comunista” ocorreu no fim do mês de novembro de 1935. eclodiu na cidade de Natal no dia 23, passando pela cidade do Recife e somente no dia 27 na cidade do Rio de Janeiro. Antes de começar a rebelião no Rio de Janeiro, ainda no dia 25 de novembro de 1935, Vargas já havia reunido o Ministério para expor a situação e discutir com o seu ministro da Justiça, Vicente Ráo, os termos do pedido de autorização para a decretação do estado de sítio entregue ao Poder Legislativo (VARGAS, 1995, p. 445).⁴ Na mensagem enviada ao parlamento, constava o seguinte:

“Graves perturbações da ordem pública ocorreram na noite de 23 para 24 deste mês, no nordeste do país, em razão de uma insurreição armada nos Estados do Rio Grande do Norte e de Pernambuco, com inequívoca finalidade extremista. Que movimento de tal natureza entre nós se processava, bem sabe os DD. Representantes da Nação, pelas informações que teve o Governo ensejo de ministrar-lhes, quando se viu na necessidade de determinar o fechamento de organizações extremistas, precisamente por lhes haver descoberto a trama. [...] A irrupção desse movimento,

³ Durante a Primeira República (1889-1930), apenas os presidentes da República Campos Sales, Afonso Pena e Nilo Peçanha não utilizaram o estado de sítio. Durante o governo de Arthur Bernardes a medida foi utilizada por 1.287 dias. A reforma constitucional de 1926 foi aprovada em pleno estado de sítio, fato que motivou inúmeros protestos da minoria parlamentar e de outros setores que faziam oposição a Arthur Bernardes.

⁴ De acordo com o art. 40 da Constituição de 1934, era da competência do Poder Legislativo “autorizar a decretação e a prorrogação do estado de sítio”.

contemporaneamente, em três pontos diferentes dos dois Estados nordestinos, evidencia a execução de plano previamente examinado e conjugado. Não se trata de uma insurreição a mão armada com intuítos exclusivamente políticos [...]. A insurreição que acaba por irromper [...] tem outra finalidade, pois que, tenta, por processos violentos, subverter, não somente a ordem política, senão também a ordem social, mudando a forma de Governo estabelecida pela Constituição da República e a sua ideologia política, social e econômica. Tem, por isso mesmo, articulações em outros pontos do território nacional”.⁵

Conforme o art. 175 da Constituição de 1934, as condições que autorizariam a decretação do *sítio* seriam: a) a iminência de agressão estrangeira; e b) a emergência de insurreição armada. Diferentemente do regime constitucional anterior, não havia a previsão do estado de *sítio* preventivo, instituto tão criticado por Rui Barbosa na Primeira República. Não obstante tal fato, o que se pedia, pelo menos para os Estados não atingidos pela revolução, era a verdadeira antecipação dos efeitos da medida de exceção.

Todavia, para alguns deputados, notadamente João Mangabeira e Prado Kelly, essa medida seria inconstitucional. Para Kelly,

“Nota-se bem que nos termos do art. 175 da Constituição opõe-se a “iminência” de agressão estrangeira a “emergência” da insurreição armada – emergência, note bem a Câmara, que está em lugar da cláusula da antiga Constituição: “em caso de agressão estrangeira ou comoção intestina”, excluindo, portanto, a hipótese da iminência de guerra civil que era ponto constante de argumentação no antigo parlamento. Emergência supõe que um movimento armado já tenha despontado ou esteja a despontar; supõe um conjunto de circunstância de fato, que ilucidem o Poder Legislativo para autorizar o Executivo a medidas de tanta gravidade e especial relevância”.⁶

A autorização foi dada na mesma tarde pela Câmara e, à noite, pelo Senado.⁷ Com isso, antes mesmo da rebelião começar no Rio de Janeiro, o estado de *sítio* já estava declarado. Com a medida de exceção decretada, o caminho estava aberto para a intensificação da repressão.⁸ Porém, ainda era

⁵ Diário do Poder Legislativo, 26.11.1935, p. 8180.

⁶ Diário do Poder Legislativo, 26.11.1935, p. 8207.

⁷ Registre-se que o projeto nº 409 foi aprovado em discussão única, tendo em vista o art. 185, § 3º, d, do regimento interno da Câmara dos Deputados. Nesta casa legislativa, a aprovação se deu por 172 a 52. No Senado, apenas três votaram contra. O Decreto Legislativo nº 05, de 25 de novembro de 1935, autorizou o Presidente da República a “declarar em estado de *sítio*, durante trinta dias, o território nacional” (Diário do Poder Legislativo, 26.11.1935, p. 8175). No dia seguinte, Vargas editou o Decreto nº 457 (Diário Oficial da União, 26.11.1935), declarando o estado de *sítio*.

⁸ Em razão do art. 175, nº 2, da Constituição de 1934, na vigência do estado de *sítio*, eram admitidas as seguintes medidas de exceção: a) desterro para outros pontos do território nacional, ou determinação de permanência em certa localidade; b) detenção em edifício ou local não destinado a réus de crimes comuns; c) censura de correspondência de qualquer

pouco para o governo. Era preciso mais, pois “a reação do espírito público contra os rebeldes e as crueldades praticadas” estava a exigir “um castigo exemplar”.⁹ Como o próprio presidente reconhecia, várias medidas aconselhadas não eram autorizadas pela constituição. Não havia outra alternativa: “só suspendendo parcialmente os efeitos da própria Constituição”.¹⁰ A primeira providência foi se reunir com o ministro da Justiça, os ministros militares e algumas autoridades do Judiciário e do Ministério Público, para trocar idéias sobre a lei de segurança nacional. Em seguida, seria apresentada uma solução que aumentariam os poderes extraordinários do Executivo. Vejamos o relato de Vargas:

“Além dos despachos e audiências ordinárias tive diversos entendimentos e audiências extraordinárias. Primeiro, com o ministro da Justiça e o deputado Pedro Aleixo sobre a reforma da Lei de Segurança. Insisti junto aos mesmos por uma emenda à Constituição que permitisse certas medidas enérgicas e prontas, no propósito de intimidar os conspiradores e afastar os rebeldes dos centros de sua atuação. O deputado João Carlos trouxe-me depois uma fórmula de emenda, que era considerar a comoção intestina como equivalente ao estado de guerra”.¹¹

Segundo a Constituição de 1934, a reforma constitucional poderia ser feita através de *emenda* ou *revisão*. A diferença entre as duas figuras era, basicamente, de ordem material (conteúdo que poderia ser alterado) e formal (processo de discussão e aprovação). De um modo geral, a aprovação de uma emenda constitucional era muito mais fácil. O art. 178 da constituição estabelecia o seguinte:

Art. 178. A Constituição poderá ser *emendada*, quando as alterações propostas não modificarem a estrutura política do Estado (arts. 1 a 14, 17 a 21); a organização ou a competência dos poderes da soberania (Capítulos II III e IV, do Título I; o Capítulo V, do Título I; o Título II; o Título III; e os arts. 175, 177, 181, este mesmo art. 178); e *revista*, no caso contrário.

[...]

§ 4º Não se procederá à reforma da Constituição na vigência do estado de sítio.

Vargas não tinha dúvidas a respeito de qual caminho tomar. A sugestão do deputado federal João Carlos foi perfeita para os propósitos do governo. Além do mais, a pressão da imprensa e dos militares já se fazia sentir. A proposta de emenda constitucional (PEC) foi lida na Câmara dos Deputados no

natureza, e das publicações em geral; d) suspensão da liberdade de reunião e de tribuna; e) busca e apreensão em domicílio.

⁹ Getúlio Vargas, *Diário*, Volume I (1930-1936), São Paulo, Siciliano, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995, p. 448.

¹⁰ Getúlio Vargas, *Diário*, Volume I (1930-1936), *op. cit.*, p. 449.

¹¹ Getúlio Vargas, *Diário*, Volume I (1930-1936), *op. cit.*, p. 449.

dia 07 de dezembro de 1935.¹² Obteve a assinatura de noventa parlamentares, satisfazendo, assim, a regra prevista no art. 178, § 1º, a, da Constituição.¹³ De acordo com o art. 131 do regimento interno da Câmara, a proposta de alteração constitucional seria “mandada publicar no órgão oficial da Câmara e em avulsos, que serão distribuídos por todos os Deputados, ficando sobre a mesa durante o prazo de dez dias úteis para receber emendas de primeira discussão”.¹⁴ Esta seria a primeira regra, de várias, a não ser observada durante o processo legislativo de reforma constitucional.¹⁵

Após algumas reuniões da Comissão Especial para dar parecer sobre as emendas à constituição,¹⁶ o deputado Jayro Franco, relator do projeto de nº 472, emitiu uma longa manifestação sobre a proposta de emenda constitucional.¹⁷ O parlamentar deveria justificar o atendimento dos seguintes requisitos constitucionais: a) inexistência de estado de sítio declarado; b) não se tratar de matéria atinente à estrutura política do Estado e à organização ou à competência dos poderes da soberania.

Em relação ao requisito da inexistência de *sítio*, Vargas preferiu não depender da motivação construída pelo deputado Jayro Franco. Na opinião do presidente da República, “tínhamos maioria, mas essa não era tão folgada que permitisse um juízo francamente otimista”.¹⁸ Por isso, após reunião realizada com Vicente Ráo¹⁹ e Pedro Aleixo²⁰, resolveu-se editar, no dia 16, o Decreto nº 501, a fim de cumprir o art. 178, § 4º. O decreto, “atendendo a que a Câmara dos Deputados deliberou discutir na sessão de amanhã, dia dezessete do corrente mês de dezembro, uma proposta de emendas à Constituição da República”, determinou a suspensão do estado de sítio nos dias 17 e 18 de

¹² Diário do Poder Legislativo, 08.12.1935, p. 8773. Além de objetivar a equiparação da “comoção intestina grave” ao estado de guerra (emenda nº 01), a proposta de emenda constitucional pretendia, ainda, facilitar a perda de patente de militares (emenda nº 02) e a demissão de funcionários públicos (emenda nº 03).

¹³ Art. 178. [...]; § 1º - Na primeira hipótese [emenda], a proposta deverá ser formulada de modo preciso, com indicação dos dispositivos a emendar e será de iniciativa: a) de uma *quarta parte*, pelo menos, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

¹⁴ Diário da Câmara dos Deputados, 12.08.1934, p. 356.

¹⁵ Considerando que não houve sessão nos dias 08 e 15 de dezembro, o projeto somente poderia ter sido posto em votação no dia 19 e não no dia 17 como foi feito. Isto só foi possível graças a um requerimento do deputado Pedro Aleixo, feito no dia 14 de dezembro, baseado no art. 137 do regimento interno, visando à redução do prazo de 10 dias úteis para oferecimento de emendas ao projeto (Diário do Poder Legislativo, 15.12.1935, p. 9101).

¹⁶ A Comissão especial, composta pelos deputados João Carlos (presidente), Salgado Filho (vice-presidente), Jairo Franco (relator), Deodoro Mendonça e Pedro Calmon (minoria), reuniu-se nos dias 10, 12, 16 e 17 de dezembro, data na qual foi apresentado o seu parecer e aprovada a proposta de emenda constitucional.

¹⁷ Diário do Poder Legislativo, 18.12.1935, p. 9190-9196)

¹⁸ Getúlio Vargas, *Diário*, Volume I (1930-1936), *op. cit.*, p. 455.

¹⁹ Vicente Ráo foi ministro da Justiça de Getúlio Vargas no período compreendido entre 1934-1937.

²⁰ Pedro Aleixo foi deputado federal e líder do governo na Câmara dos Deputados.

dezembro. Esta estratégia foi duramente criticada pela minoria, pois deturpava completamente o sentido da limitação constitucional.²¹

A Comissão Especial, porém, preferiu adotar outro argumento. Optou por demonstrar que a expressão “reforma” prevista no art. 178, § 4º, não significava “emenda”, mas apenas “revisão”. Nessa lógica, não estaria vedada a elaboração de emendas constitucionais durante a vigência do estado de sítio. Por isso,

“Façamos a emenda da Constituição, atendendo às necessidades indiscutíveis do momento político-social brasileiro, antes que o povo a faça, num ímpeto irresistível de sua vontade soberana, por meio de processos revolucionários, violentos. Demos ao Executivo e ao Judiciário os meios seguros e promptos de exercitarem esses poderes, a necessária função preventiva e repressiva, neste grave momento em que as instituições e o patrimônio nacionais estão ameaçados de desaparecer pela anarquia. [...] Não pretendamos, com filigranas e preciosismos gramaticais, negar ao Governo os meios de defesa de que precisa para sustentar as instituições e o regime democrático”.²²

O argumento, entretanto, não teve aprovação unânime da Comissão Especial. O deputado Pedro Calmon, ao apresentar seu voto em separado, buscou rebater essa motivação. Para o parlamentar, não se deveria alterar a constituição sem prévio estudo da matéria. O que o art. 178, § 4º, procurava evitar era a reforma constitucional em tempos de crise. Ao contrário, qualquer modificação deveria ser feita com “os comícios abertos, na serenidade dos dias pacíficos, iluminando o corpo político a claridade das manhãs de trabalho, sem o nervosismo, a inquietude, a insegurança e as aflições dos momentos de anormalidade ameaçadora”.²³ Por isso, as emendas seriam inconstitucionais de plano. Não poderiam sequer ter sido recebidas pela Mesa da Câmara.²⁴

²¹ No entendimento da minoria, exposto em declaração assinada entre outros por João Mangabeira e Domingos Velasco, “a Mesa da Câmara, legalmente, não pode receber na vigência do sítio, nenhuma proposta de emenda ou revisão constitucional. Assim o proíbe taxativamente o parágrafo 4º do art. 178 da Constituição [...]. Pouco importa que o sítio, que permanece efetivo nas suas providências e na sua coação, tenha sido ficticiamente suspenso no papel, no curso das 48 horas com que a reforma se vai consumir. A Constituição não proíbe apenas a discussão ou a votação da reforma durante o estado de sítio. Prescreve terminantemente que ela não se *procederá* na vigência dessa medida de exceção. E a reforma começa a *proceder-se* com a apresentação da emenda ou da revisão que a inicia” (Diário do Poder Legislativo, 18.12.1935, p. 9202).

²² Diário do Poder Legislativo, 18.12.1935, p. 9192.

²³ Diário do Poder Legislativo, 18.12.1935, p. 9197.

²⁴ Para o deputado Pedro Calmon, o trecho “não se procederá à reforma” significava o seguinte: “impede-se o processo, veda-se a marcha dos trabalhos da reforma, proíbe-se o transcurso deles, não se deixa que ocorram, obstando-se à reforma constitucional desde o ato preparatório, que é a aceitação da emenda abonada pelo suficiente número de assinaturas”. Com isso, “a emenda não será então recebida, e se for, não descerá da comissão que a apreciar, e se descer, não será votada, e se posta a sufrágio, o voto será como não dado, porque a fulmina a inconstitucionalidade preliminar, total e insuprível, que não tem, para os seus efeitos anulatórios, remédio algum no expediente legislativo” (Diário do Poder Legislativo, 18.02.1935, p. 9197).

Ainda conforme Calmon, pela técnica constitucional, “*reforma* tanto é *revisão* – emenda relevante – como *emenda* – revisão de detalhe”.²⁵ Afora o regimento interno da Câmara dos Deputados ter adotado essa orientação²⁶, os debates constituintes autorizavam uma interpretação diferente da sufragada por Jayro Franco.

O próximo ponto abordado pelo parecer da Comissão Especial foi em relação ao estado de guerra. O primeiro questionamento foi se a expressão “guerra” utilizada no art. 161 da constituição significava apenas “guerra externa, com país estrangeiro, ou abrange igualmente, a grave comoção intestina, a guerra civil”.²⁷ Segundo o relator da proposta, a equiparação da comoção intestina grave ao estado de guerra não era constitucionalmente proibida.²⁸ A linha argumentativa era curiosa: a Constituição de 1934 não definia os casos de equiparação – *na verdade, ela os proíbe* –, portanto, o que a proposta de emenda constitucional objetivava era uma limitação do poder estatal; em vez de ofender direitos ou garantias individuais, defendia-os, “impedindo que o estado de guerra seja ampliado a limites imprevistos”.²⁹ De acordo com Jayro Franco,

“A emenda constitucional apresenta, portanto, um alto e profundo sentido. É uma verdadeira emenda interpretativa dos casos de comoção intestina que possam ser equiparados ao estado de guerra. Sem ela, bem poderia o Congresso, em qualquer tempo, estender o estado de guerra a simples comoção intestina que se apresentasse com finalidades exclusivamente políticas. A emenda, definindo os casos em que a guerra civil é equiparada à guerra externa, afasta esse perigo, pois só existirá o estado de guerra para as comoções intestinas que tiverem *finalidades subversivas das instituições políticas e sociais*”.³⁰

Era consenso na maioria parlamentar que as medidas criadas pela reforma constitucional representavam uma necessidade urgente. Afinal, as instituições, a família, a propriedade, as relações decorrentes da ordem econômica estavam ameaçadas de perecimento pelo comunismo. Para os parlamentares, os meios legais existentes não se revelavam suficientes para proteção da nação, era dever do Legislativo criar novos instrumentos de defesa. Havendo obstáculos, estes deveriam ser vencidos: “entre o respeito

²⁵ Diário do Poder Legislativo, 18.12.1935, p. 9198.

²⁶ O título VII, capítulo I, do regimento interno é, não por acaso, denominado de “Do processo de *reforma* da constituição”. Logo no primeiro artigo do referido capítulo, é dito que “recebida pela Mesa da Câmara dos Deputados a proposta de *revisão*, ou *emenda* da Constituição da República, será lida à hora do expediente, mandada publicar no órgão oficial da Câmara e em avulsos [...]”.

²⁷ Diário do Poder Legislativo, 18.02.1934, p. 9192.

²⁸ De acordo com o parecer da Comissão Especial, “as cartas constitucionais de 91 e de 34, a história legislativa, o ensinamento doutrinário, tudo está a demonstrar e convencer que a comoção intestina pode e deve ser equiparada ao estado de guerra” (Diário do Poder Legislativo, 18.12.1935, p. 9193).

²⁹ Diário do Poder Legislativo, 18.02.1934, p. 9193.

³⁰ Diário do Poder Legislativo, 18.02.1934, p. 9193.

fetichista da lei e a defesa da sociedade, das instituições, da democracia, não hesitamos”, pois “estamos em estado de necessidade”.³¹ A utilização do termo “necessidade” não era neutra, nem desinteressada. Conforme Agamben³², uma das opiniões dominantes explicava o estado de exceção por meio do conceito de necessidade. Consoante um famoso adágio latino – *necessitas legem non habet* –, a necessidade não tem lei. Esta afirmação foi, ao longo da história, encarada em dois sentidos opostos: “a necessidade não reconhece nenhuma lei e a necessidade cria sua própria lei [...]. Em ambos os casos, a teoria do estado de exceção se resolve integralmente na do *status necessitatis*, de modo que o juízo sobre a subsistência deste esgota o problema da legitimidade daquele”.³³

“O *status necessitatis* apresenta-se, assim, [...] como uma zona ambígua e incerta onde procedimentos de fato, em si extra ou antijurídicos, transformam-se em direito e onde as normas jurídicas se indeterminam em mero fato; um limiar, portanto, onde fato e direito parecem tornar-se indiscerníveis”.³⁴

Não era à toa que o deputado Jayro Franco citava Jellinek e Santi Romano para fundamentar o seu ponto de vista.³⁵ Para o parlamentar, a “salvação pública é a *lei* suprema, é cláusula implícita em todas as constituições e leis escritas”. Em seguida, fez a seguinte recomendação:

“Não façamos como o náufrago avaro que, na preocupação mórbida de salvar as moedas que consigo levava, descuidou-se do salvamento e desapareceu. O direito de defesa traduz um instinto primário de todos os organismos, individual ou coletivo. Só tem direito à vida quem a preza e sabe defendê-la. Os organismos que não sabem, nem querem preservar-se das moléstias e dos males são corpos em decomposição, condenados ao aniquilamento”.³⁶

No argumento, a moeda representava a constituição, ou seja, um artigo de luxo, dispensável, que devia ceder frente ao essencial: à manutenção da

³¹ Diário do Poder Legislativo, 18.02.1934, p. 9195.

³² Giorgio Agambem, *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 40)

³³ Giorgio Agambem, *Estado de exceção*, *op. cit.*, p. 40.

³⁴ Giorgio Agambem, *Estado de exceção*, *op. cit.*, p. 45.

³⁵ Com base nesses autores, “nada impediria que o Executivo estivesse, por força das circunstâncias, a baixar decretos-leis, que seriam, no entanto, contrários à Constituição. Violada estaria, nesse caso, a Carta de 34 pelo princípio mais alto da salvação pública. Pelas emendas oferecidas à Constituição, pretendemos, nós, do Legislativo, tornar constitucionais e legais todas as medidas necessárias de prevenção e repressão, reclamadas pelo momento. É precisamente pelo respeito à constituição que nós a emendamos” (Diário do Poder Legislativo, 18.02.1934, p. 9196). Aqui se nota uma das aporias a que alude Giorgio Agambem, *Estado de exceção*, *op. cit.*, p. 46: “Se a medida de necessidade já é norma jurídica e não simples fato, por que ela deve ser ratificada e aprovada por meio de uma lei, como Santi Romano [...] considera indispensável? [...] E se, ao contrário, não era direito mas simples fato, como é possível que os efeitos jurídicos da ratificação decorram não do momento da transformação em lei e, sim, *ex tunc*?”.

³⁶ Diário do Poder Legislativo, 18.02.1934, p. 9192.

vida do organismo político infectado pelo “vírus” comunista.³⁷ Em outros termos, significa dizer que o Estado precederia a constituição. De acordo com Cristiano Paixão, isto reflete

“[...] uma visão autoritária que privilegia a estrutura do Estado em detrimento da improvável, imprevisível e surpreendentemente exitosa invenção da Modernidade: a idéia de constitucionalismo, concebido como luta pelas liberdades dos cidadãos, controle dos poderes estabelecidos e repúdio aos privilégios, desigualdades, discriminações”.³⁸

Essa opinião permeava os argumentos de vários deputados; às vezes, até mesmo da oposição.³⁹ Para outros, a culpa pela falta de instrumentos de defesa seria da própria constituição. Era a visão do deputado Salles Filho: “não somos nós que desertamos à Constituição: ela é que pela imprevidência dos seus autores, afasta-se tanto das realidades do momento, que impossível se torna mantê-la inalterável”.⁴⁰

A resposta da minoria foi dura e bem fundamentada. Em declaração assinada por vários deputados – das mais variadas tendências, como Arthur Bernardes, Borges de Medeiros, Octavio Mangabeira, J.J. Seabra, João Mangabeira, Domingos Velasco, entre outros –, argumentou-se que as leis existentes eram suficientes para a punição dos culpados. Defendeu-se, ainda, a impossibilidade da alteração pretendida por intermédio do processo legislativo de emenda. Estrategicamente, o parecer da Comissão Especial sequer mencionou o *caput* do art. 178, que proibia a modificação do seu texto através do processo de emenda constitucional. Ao contrário, pretendia-se alterar o art. 161⁴¹, pois este não estava incluído na proibição constitucional. A oposição foi atenta ao detalhe:

“Igualmente recusamos o nosso apoio ao expediente de alterando a Constituição, em dispositivos que somente podem ser *revistos*, fazê-lo por meio de emendas apendiculadas à causa de

³⁷ Até mesmo o deputado Pedro Calmon, grande crítico da proposta de emenda, acabou seduzido pela força do argumento anticomunista: “O inimigo revelado é o comunismo. Força é combatê-lo como tal. A emenda proposta à Constituição não identificou o adversário; preferiu, evasiva e inconstitucionalmente fixar uma categoria interna de atividades hostis. Não se referiu ao comunismo. Declarou, ecleticamente, com redundância em face do art. 175, que o estado de guerra se estenderá às *comoções intestinas subversivas das instituições* políticas e sociais” (Diário do Poder Legislativo, 18.02.1934, p. 9199).

³⁸ Cristiano Paixão, “*A Constituição subtraída*”, C&D – Observatório da Constituição e da Democracia, Brasília, nº 01, janeiro de 2006, p. 4.

³⁹ Como exemplo, transcreve-se uma revelação do líder da minoria, deputado João Neves: “Vou ainda fazer um esclarecimento. Poucos momentos antes da votação, veio ao plenário um dos Deputados da minoria, cujo caráter, inteligência e hombridade tenho no mais alto conceito, e me disse: “Vim a esta Casa, sem ter falado com ninguém, por estar enfermo há várias semanas. O meu pensamento, ao entrar aqui, foi o de votar a favor das emendas, porque *considero o mal que elas visam extinguir pior do que a inconstitucionalidade*. Ponho, porém, o meu voto em suas mãos” (Diário do Poder Legislativo, 21.12.1935, p. 9497, *grifo nosso*).

⁴⁰ Diário do Poder Legislativo, 18.12.1935, p. 9204.

⁴¹ Art. 161. O estado de guerra implicará a suspensão das garantias constitucionais que possam prejudicar direta ou indiretamente a segurança nacional.

outros que podem ser emendadas. Se tais exemplos ficassem como padrões, todas as garantias de indivíduos e a própria organização do regime poderiam d'ora avante, ser burladas, modificadas, invertidas ao sabor de dois terços da Câmara e do Senado, num dia de sítio sob o império da exaltação partidária, e mais rapidamente do que a elaboração de qualquer lei, porque, para aquilo, bastaria apenas, em cada Casa, uma discussão".⁴²

A mesma opinião foi adotada pelos deputados da bancada progressista do Rio de Janeiro, entre eles Prado Kelly. Os parlamentares fluminenses entenderam que a primeira emenda – ao igualar o estado de sítio ao estado de guerra – ofendia “duplamente as formas e cautelas previstas na Constituição”.⁴³ Primeiro, “por todos os métodos de interpretação, o termo ‘reforma’, contido no art. 178, § 4º do estatuto básico é *genérico* e abrange os dois processos de mudança do texto: a *emenda* e a *revisão*”.⁴⁴ Segundo, porque “vai seguir o processo *emendático* quando constitui matéria indeclinável de revisão”.⁴⁵

Era incontroverso, para aqueles deputados, que, à luz do art. 178 da Constituição de 1934, não se podia “com o processo rápido das emendas, reformar, inovar, revogar ou derogar qualquer dos dispositivos que regulam o estado de sítio. Semelhante cautela não foi determinada em benefício do Estado, mas em proveito do cidadão”.⁴⁶ Some-se a isto o fato de ser impossível a equiparação pretendida, pois, para o ordenamento constitucional, a guerra era sempre externa.⁴⁷

⁴² Diário do Poder Legislativo, 18.12.1935, p. 9203.

⁴³ Diário do Poder Legislativo, 18.12.1935, p. 9210.

⁴⁴ Diário do Poder Legislativo, 18.12.1935, p. 9206. Referindo-se à proibição de reforma durante o estado de sítio, a bancada fluminense lembrou que “aquele dispositivo não se transportou de nenhum modelo constitucional, europeu ou americano. Não foi transplantado como produto de adiantamento social ou cultura jurídica. Não é imitado a letra de qualquer código estrangeiro. As suas raízes se prolongam na própria experiência nacional, em fatos recentes da crônica acidentada da República. Visa impedir erros e excessos já registrados em nossa história política. Menos se deve à imaginação da Constituinte, que ao desejo de melhorar a nossa educação liberal, impedindo a reprodução de fatos que sensibilizaram [...] a opinião do país” (Diário do Poder Legislativo, 18.12.1935, p. 9208).

⁴⁵ Diário do Poder Legislativo, 18.12.1935, p. 9210. Ao instituir para o estado de sítio os mesmos efeitos do estado de guerra, a PEC praticamente revogava o art. 175. As alíneas e os parágrafos do art. 175 eram justamente as limitações instituídas pelo constituinte de 1933-1934 para a execução do estado de sítio. A emenda nº 01, depois de aprovada, fez referência apenas ao nº 01 e aos parágrafos 7º, 12 e 13 do art. 175 (prazo da medida e competência para a autorização). Todas as demais regras foram omitidas.

⁴⁶ Diário do Poder Legislativo, 18.12.1935, p. 9210.

⁴⁷ Em conferência realizada em 1936, no Instituto da Ordem dos Advogados, o ministro da Justiça, Vicente Ráo, tentou justificar a mudança de sentido do termo “guerra”: “em princípio, o estado de guerra pressupõe a luta armada contra o inimigo estrangeiro. [...] De fato, é contra um inimigo externo que combatemos. Lembro aos meus colegas que, em um comitê de cinco membros encarregados de organizar a sublevação brasileira, um apenas era nosso compatriota, tendo tido, assim mesmo, os seus passos sempre acompanhados, a sua vida sempre seguida por uma estrangeira. Recordem-se os meus colegas de que vinha como mentor do governo a se instalar [...] um cidadão alemão, falsamente naturalizado americano, antigo companheiro de Lênin. O país se transformaria, desse modo, em uma colônia soviética. O instinto jurídico que conduziu nossos legisladores a criação deste novo instituto de Direito

Não obstante os sólidos argumentos da oposição parlamentar e a proibição das regras constitucionais, a proposta foi aprovada pela Câmara dos Deputados no dia 17 de dezembro de 1935.⁴⁸ Considerando que o projeto alcançou o voto de mais de dois terços dos membros da Câmara, o mesmo pôde seguir, nos termos do art. 178 da constituição, imediatamente para o Senado, onde foi aprovado, um dia depois, com apenas dois votos contrários. Ao todo, a tramitação da proposta no Poder Legislativo durou apenas 11 dias. As emendas constitucionais, aprovadas por meio do Decreto Legislativo nº 06, foram as seguintes:

“Emenda nº 01 – A Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal, poderá autorizar o Presidente da República a declarar a comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparada ao estado de guerra, em qualquer parte do território nacional, observando-se o disposto no artigo 175, n. 1, §§ 7º, 12 e 13, e devendo o decreto de declaração de equiparação indicar as garantias constitucionais que *não ficarão suspensas*.”

Emenda nº 02 – Perderá patente e posto, por decreto do Poder Executivo, sem prejuízo de outras penalidades e ressalvados os efeitos da decisão judicial, que no caso couber, o oficial da ativa, da reserva ou reformado, que praticar ato ou participar de movimento subversivo das instituições políticas e sociais.

Emenda nº 03 – O funcionário civil, ativo ou inativo, que praticar ato ou participar de movimento subversivo das instituições políticas e sociais, será demitido, por decreto de Poder Executivo, sem prejuízo de outras penalidades e ressalvados os efeitos da decisão judicial que no caso couber”.

Na redação final da emenda nº 01, um detalhe passou despercebido pela oposição. Na proposta originária, o texto dizia que “o Poder Legislativo poderá autorizar o Presidente da República a declarar em estado de guerra o território nacional também no caso de comoção intestina com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais”. No texto aprovado, observa-se a introdução de uma novidade: “[...] devendo o decreto de declaração de equiparação indicar as garantias constitucionais que *não ficarão suspensas*”. Ao contrário do

Público [estado de guerra interno] [...] foi, realmente, guiado pelo dedo de Deus, visando a verdadeira significação, o verdadeiro alcance da luta em que todos nós estamos empenhados: é uma luta contra o estrangeiro, o estrangeiro que nos agride!” (Diário do Poder Legislativo, 03.05.1936, p. 11307).

⁴⁸ A emenda nº 01 foi aprovada por 210 contra 59; a emenda nº 02 por 216 a 53; a emenda nº 03 por 214 a 51. Entre os que votaram a favor da equiparação do estado de sítio ao estado de guerra estavam os deputados: Raul Fernandes, Pedro Aleixo, Juscelino Kubitschek, Waldemar Ferreira (professor da Faculdade de Direito de São Paulo e grande crítico de Vargas durante o Estado Novo), Homero Pires, (relator da reforma da Lei de Segurança Nacional) e Adalberto Corrêa. Votaram a favor, também, os deputados Pereira Lira (autor da emenda na constituinte para incluir o estado de sítio entre as matérias que não podiam ser *emendadas*) e o deputado Levi Carneiro (autor da emenda que incluiu a proibição de reforma da constituição durante o estado de sítio). Ver a lista nominal dos votantes nas páginas 9214-9219 da edição de 18 de dezembro do Diário do Poder Legislativo.

art. 161 da Constituição de 1934 que autorizava *apenas* a suspensão das garantias constitucionais prejudiciais à segurança nacional, após a EC nº 01, a suspensão passou a ser de *todas* as garantias. Restava ao chefe do Executivo indicar, se fosse o caso, os direitos fundamentais que *não* seriam suspensos. A manobra era inconstitucional, pois através de uma simples emenda alterava-se, de maneira reflexa, a declaração de direitos (Título III), matéria que somente poderia ser modificada por meio de *revisão constitucional*.

II. SUSPENDER PARA EXCEPCIONAR: A REPRESSÃO POLÍTICA SOB O ESTADO DE GUERRA

Alterada a constituição, estava aberto o caminho para a suspensão das garantias constitucionais. Um dos primeiros a defender a medida foi o general Góes Monteiro. Em memorando dirigido ao general Francisco José Pinto, chefe do Gabinete Militar da Presidência da República, Monteiro propôs a adoção de algumas providências para evitar um novo “golpe bolchevista”. Para o general, “a bolchevização intoxicou as camadas mais ativas da sociedade e das instituições do Estado; atingiu a medula da nação, isto é, a família, a intelectualidade, as classes armadas”. Por isso, era preciso “não se deter em face de formalidades”.⁴⁹

A decisão para decretar o estado de guerra foi tomada em reunião ministerial ocorrida no dia 19 de março de 1936, cuja pauta era “combinar medidas de repressão ao comunismo”.⁵⁰ Um dos motivos para o encontro, do qual participaram Vicente Ráo, o deputado federal Adalberto Corrêa, o chefe de Polícia Filinto Müller, o deputado federal e presidente da Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo (CNRC) Agamenon Magalhães e os ministros militares, foi o grande número de documentos apreendido na ocasião da prisão de Luís Carlos Prestes, no dia 05 de março.⁵¹

Na opinião de Müller, essa documentação atestava a continuidade do processo conspiratório. Indicava, também, novas articulações golpistas, o que acentuava a gravidade do momento e a necessidade de providências enérgicas. Em seguida, falaram os demais participantes. As sugestões foram radicais, de acordo com o relato de Getúlio Vargas:

“O deputado Adalberto Correia expôs longamente o ponto de vista da Comissão [CNRC], os tropeços criados pelo Judiciário, a necessidade de medidas extremas, até de fuzilamentos, a ação do prefeito Pedro Ernesto, que deve [ser] preso, a necessidade de

⁴⁹ Arquivo Nacional, Fundo Góes Monteiro, Série 2 (Correspondência), Subsérie 8 (1935), SA 263, 20.12.1935. O general Góes Monteiro advertia, ainda, que “não se podendo estabelecer uma fórmula de Estado totalitário, é necessário reunir forças para tender para um tipo nacional-socialista, condizente com as características geográficas, históricas, psicológicas do Brasil e seu povo. Somente assim podemos ter a certeza de resistirmos à intoxicação provocada pelo vírus das steppes e do semitismo internacionalista. A solução que parecia mais lógica foi abandonada, e só poderá ser retomada agora, mediante o golpe de estado”.

⁵⁰ Getúlio Vargas, *Diário*, Volume I (1930-1936), *op. cit.*, p. 488.

⁵¹ Luís Carlos Prestes foi militar e político brasileiro. Era membro do Partido Comunista Brasileiro e teve papel de destaque na “Intentona Comunista”.

decretar o estado de guerra e de ir mesmo até um golpe de Estado e reformar a Constituição. Falaram depois todos os outros: os militares, no ponto de vista das medidas enérgicas; o ministro do Trabalho, expondo a ação do seu ministério no meio proletário e as medidas tomadas na conformidade da Lei de Segurança; e os ministros da Justiça, defendendo o ponto de vista de enquadrar os atos do governo dentro das disposições legais. Por fim, eu suscitei algumas dúvidas surgidas na discussão: a ação do Judiciário e o estado de guerra, a compatibilidade deste com o julgamento dos processos instaurados contra os comunistas, a igualdade de tratamento para os comunistas militares e civis, e os encargos que seriam dados à Comissão” [CNRC].⁵²

Ao final da reunião, decidiu-se, ao término do prazo do estado de sítio, pela declaração do estado de guerra. Dois dias depois, foi editado, para esse fim, o Decreto nº 702, assinado em 21 e publicado em 23 de março de 1936.⁵³ Como foi descrito anteriormente, a EC nº 01 possibilitou não mais a indicação das garantias suspensas, mas das que *não* ficariam suspensas.⁵⁴ Isto não era um mero jogo de palavras: o que era exceção tornou-se regra.⁵⁵

Com o estado de guerra instaurado, os direitos individuais foram suspensos. Nesse contexto, os limites entre o político e o jurídico apagam-se, na medida em que o estado de exceção encontra-se na situação paradoxal de executar “medidas jurídicas que não podem ser compreendidas no plano do direito”, apresentando-se como “forma legal daquilo que não pode ter forma legal”.⁵⁶ Era a negação da constituição pela própria constituição. Com isso, perde-se, gradualmente, o critério para se qualificar o uso da força física como constitucional/inconstitucional. Ao apagar a distinção entre direito e política, suspendendo a constituição, o estado de guerra acabava desvelando o

⁵² Getúlio Vargas, *Diário*, Volume I (1930-1936), *op. cit.*, p. 488.

⁵³ As justificativas constantes do decreto eram: “Atendendo a que novas diligências e investigações revelaram grave recrudescimento das atividades subversivas das instituições políticas e sociais; Atendendo a que se tornam indispensáveis as mais enérgicas medidas de prevenção e repressão; Atendendo a que é dever fundamental do Estado defender, a par das instituições, os princípios da autoridade e da ordem social”.

⁵⁴ Conforme o art. 2º do ato presidencial, ficariam suspensas quase todas as garantias do art. 113 (declaração de direitos) e as estabelecidas pelo art. 175 (limitações ao estado de sítio) da Constituição de 1934. Só não foram suspensas as garantias constantes dos números 1, 5, 6, 7, 10, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 28, 30, 32, 34, 35, 36 e 37, do art. 113. Os dispositivos constitucionais indicados diziam respeito à igualdade perante a lei, à liberdade de consciência e de crença, à assistência religiosa em instituições militares, à natureza secular dos cemitérios, ao direito de petição, à liberdade do exercício de profissão, ao direito de propriedade, à individualidade da pena, à proibição da prisão por dívidas, à assistência judicial gratuita, ao dever estatal de amparar os necessitados, ao direito de certidão e à publicidade do processo administrativo, e à proibição de instituir imposto para atingir a profissão de escritor, jornalista e professor.

⁵⁵ Foram suspensas as regras estabelecidas pelo art. 175, que diziam respeito aos limites constitucionais à execução do estado de sítio, bem como o número 27 (irretroatividade da lei penal) e o número 29 (proibição da pena de morte e banimento), ambos do art. 113 da constituição.

⁵⁶ Giorgio Agambem, *Estado de exceção*, *op. cit.*, p. 12.

paradoxo inerente à política: “o paradoxo do soberano que vincula/desvincula a si mesmo através de suas próprias decisões”⁵⁷.

Há, todavia, um aspecto não observado, mas essencial à constitucionalidade do Decreto nº 702. Para melhor compreensão, voltemos um instante ao dia 20 de dezembro de 1935, data na qual foi apresentada, à Câmara dos Deputados, a mensagem presidencial solicitando a prorrogação do estado de sítio – segundo o Decreto nº 457 o prazo expiraria em 25 de dezembro – e sua equiparação ao estado de guerra, conforme nova redação do texto constitucional. Na sua explicação ao Parlamento, Vargas deixou claro o controle do movimento revolucionário subversivo. Contudo, “enquanto não se ultimarem os processos civis e militares para definição das responsabilidades e para a aplicação das penalidades devidas, convém que se mantenha o estado de sítio”. Lembrava, ainda, da “conveniência de habilitar o Poder Executivo, tanto que esteja prorrogado o estado de sítio, e *durante o tempo de sua duração*, a equiparar por igual prazo [...], a grave comoção intestina [...] ao estado de guerra”.⁵⁸

Com algumas manobras regimentais,⁵⁹ a solicitação do Presidente foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 08, de 21 de dezembro. A redação era a seguinte:

“Art. 1º. Fica o Presidente da República autorizado a prorrogar, pelo prazo máximo de noventa dias, o estado de sítio vigente em todo o território nacional, por força do decreto legislativo nº 5, de 25 de novembro de 1935, e do decreto do Poder executivo, nº 457, de 26 de novembro de 1935.

⁵⁷ Giancarlo Corsi, “*Sociologia da Constituição*”, Tradução Juliana N. Magalhães. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, nº 39, Belo Horizonte, UFMG, janeiro-junho de 2001.

⁵⁸ Diário do Poder Legislativo, 21.12.1935, p. 9492, *grifo nosso*.

⁵⁹ A manobra dizia respeito ao requerimento de urgência oferecido pelo deputado Pedro Aleixo e assinado por mais de 75 deputados. Para justificar a preferência dada a este requerimento e a não observância da regra que proibia a votação de urgência enquanto estivesse pendente outra proposição considerada como tal – o que era o caso –, o presidente da Câmara, deputado Antônio Carlos, argumentou que o pedido versava sobre assunto de *segurança nacional* e era relacionado à *declaração de guerra*, cumprindo, assim, os requisitos do art. 109, b, e 113 do regimento interno. Nesse sentido, e tentando protelar a discussão e votação do projeto autorizativo, a minoria propôs um requerimento com o objetivo de ouvir a Comissão de Segurança Nacional da Câmara, pois o art. 52 do regimento afirmava ser de competência desta comissão manifestar-se “sobre todos os assuntos que interessem à defesa do País”. Atente-se, agora, para o uso seletivo da palavra “guerra”. Para aprovar propostas do governo, a *guerra* poderia ser a *interna*; para propostas da minoria, a *guerra* só poderia ser a *externa*. Assim, sem ter argumentos para negar o pedido da oposição, o presidente da Câmara acabou deixando evidentes as contradições da sua fundamentação: “o assunto em debate interessa à defesa do Estado, mas não do País. O interesse do País está em jogo quando ameaçado por uma nação estrangeira. E não me consta que, neste momento, o País se encontre ameaçado por uma guerra externa. [...] Não importa a equiparação ao estado de guerra consequência da emenda aditada à Constituição. O estado de guerra passou a ser, dentro da Constituição Brasileira, uma entidade *sui-generis*. Não é guerra externa” (Diário do Poder Legislativo, 21.12.1935, p. 9520).

Art. 2º. Fica o Presidente da República autorizado a declarar, pelo prazo máximo de noventa dias, equiparada ao estado de guerra a comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, existentes no país, nos termos da emenda nº 1, à Constituição Federal”.

Baseado na autorização do Congresso, Vargas publicou, em 24 de dezembro de 1935, o Decreto nº 532. O curioso foi a não utilização da faculdade prevista no art. 2º do Decreto Legislativo nº 08, isto é, a implementação dos efeitos do estado de guerra à comoção intestina grave (estado de sítio). Limitou-se a prorrogar o prazo do estado de sítio por noventa dias, ou seja, até 23 de março.⁶⁰ Dois dias antes de expirar este prazo, foi assinado o Decreto nº 702, com publicação no dia 23 de dezembro, declarando “pelo prazo de noventa dias, equiparada ao estado de guerra, a comoção intestina grave”. Em outras palavras, o presidente da República ignorou por completo a autorização concedida pelo Decreto Legislativo nº 08, o que tornava a medida inconstitucional.⁶¹

No mesmo dia da publicação do Decreto nº 702, 23 de março de 1936, foram presos os principais parlamentares da oposição: João Mangabeira, Domingos Velasco, Octavio da Silveira, Abguar Bastos e Abel Chermont.⁶² O

⁶⁰ Entretanto, o Decreto nº 532 deixou ressalvado que “nos termos do art. 2º do decreto legislativo nº 8, de 21 de dezembro de 1935, e emenda nº 1, à Constituição da República, ressalva-se a faculdade de se declarar equiparada ao estado de guerra a comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, existentes no país”.

⁶¹ O fato não passou despercebido. Em telegrama confidencial, datado de 23 de março, o senador Augusto Simões Lopes e o deputado João Carlos chegaram a alertar Vargas sobre a proibição constitucional: “Através informação senador Waldomiro Magalhães soubemos objeto do decreto já firmado pelo Poder Executivo e que deverá ser publicado hoje 23. Ante a gravidade assunto e após exame detido seu aspecto jurídico Constitucional chegamos a conclusão de que essa medida não encontra amparo na lei dados os dispositivos decreto Legislativo nº 08 de 21 de Dezembro próximo findo. Constituição Federal, especialmente na parte que manda observar o parágrafo 7º do art. 175. Senadores Waldomiro, Clodomir Cardoso e Carlos Maximiliano pensam como nós [...]” (Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, GV c1936.03.23). Sobre o episódio, há, também, o relato de Vargas: “Recebi o ministro da Justiça, sabedor do fato, e que me veio prevenir tratar-se de uma manobra política [...]. Reuni os dois congressistas com o ministro para discutirem o assunto. A argumentação clara e precisa desde desfez as objeções daqueles, e eu mantive o ato. Apenas, como eles invocaram a opinião do Carlos Maximiliano, procurador da República, encarreguei o ministro de entender-se com este” (Getúlio Vargas, *Diário*, Volume I (1930-1936), *op. cit.*, p. 490). Tudo leva a crer que Vargas e Ráo entenderam que a EC nº 01 havia criado um novo instituto de emergência constitucional, distinto e autônomo do estado de sítio e do estado de guerra. Do contrário, não haveria como entender pela possibilidade de 90 dias (sítio) mais 90 dias (comoção intestina grave equipara ao estado de guerra). Contudo, essa opinião parecer ter sido construída às pressas, como indicam dois fatos: a) na mensagem presidencial oferecida em dezembro de 1935 ao parlamento, Vargas solicita autorização para declarar o estado de guerra equiparado “durante o prazo de vigência do estado de sítio”; b) Vargas comunicou a edição do Decreto nº 702 ao Senado, o que não fazia sentido no caso de se entender que a autorização para o estado de guerra equiparado e autônomo foi dada em dezembro de 1935.

⁶² Conforme Aspásia Camargo, *O golpe silencioso: as origens da república corporativa*, Rio de Janeiro, Rio Fundo, 1989, p. 62, “havia contudo diferenças entre os parlamentares presos. João Mangabeira, político da República Velha, em contraste com os demais, fora contrário à Revolução de 30 e favorável ao movimento constitucionalista [...]. Já os paraenses Abel Chermont e Abguar Bastos haviam não só participado do movimento revolucionário de 30,

suposto envolvimento dos parlamentares com os revoltosos de 1935, se não foi o fator determinante, contribuiu excessivamente para a decretação do estado de guerra. Essa era a única forma encontrada pelo Presidente para “enquadrar” os seus maiores críticos, pois o art. 175, § 4º, proibia a prisão de parlamentares durante o estado de sítio, e o art. 113, nº 21, estabelecia que ninguém seria preso senão em flagrante delito, ou por ordem escrita da autoridade competente. Contudo, mesmo entendendo pela suspensão dos referidos dispositivos, ainda restava a regra constitucional inscrita no art. 32, que exigia licença prévia para a *prisão* e para o *processo* dos membros do Poder Legislativo.

O ato repercutiu no parlamento, então em recesso e funcionando apenas por meio da Seção Permanente do Senado. Em fins de março, o senador João Villasboas propôs uma “indicação”⁶³ (nº 2) sobre a constitucionalidade do Decreto nº 702, no que tocava à prorrogação do prazo do estado de guerra e à suspensão das imunidades parlamentares. Em abril, foi a vez do senador Pacheco de Oliveira apresentar uma indicação (nº 12) para discutir se era ou não prerrogativa do Legislativo, nos termos do art. 92, § 1º, I, da constituição, “tomar conhecimento de fatos que importem em violação da mesma constituição e das nossas leis, para os fins dos números II, III e IV do art. 91”.⁶⁴ A medida tinha como propósito esclarecer se era o caso da Seção Permanente, com base no art. 91, II, suspender a execução do Decreto nº 702, por este ser inconstitucional.⁶⁵

Em ambas as indicações, o escolhido para relator foi o senador Cunha Melo. Na primeira indicação, argumentou que a autorização dada pelo Decreto Legislativo nº 08 não fixou prazo para o Presidente decretar o estado de guerra. Assim, não se poderia falar de caducidade dessa autorização, pois, diferentemente do estado de sítio, regulado pelo direito constitucional, o estado de guerra expressava um verdadeiro “estado de necessidade”.⁶⁶ Na segunda, a

como integrado logo depois a junta governativa provisória em seu estado. [...] Apenas dois deputados do grupo haviam sido efetivamente membros da ANL: Abguar Bastos e Otávio da Silveira”. No fundo, os argumentos para justificar a prisão dos deputados e do senador eram o fato de terem pertencido à Aliança Nacional Libertadora (não todos) e terem impetrado pedidos de *habeas corpus* para integrantes do PCB, como Harry Berger e Adalberto Fernandes. Não parece ser coincidência que a prisão, pelo menos no caso do senador Abel Chermont, tenha se dado logo depois de uma série de acusações feitas no parlamento durante todo o mês de março.

⁶³ Consoante o art. 173 do regimento interno da Câmara dos Deputados, indicação é “a proposição com que um Deputado sugere a manifestação da Câmara, ou de suas Comissões, sobre determinado assunto”.

⁶⁴ Diário do Poder Legislativo, 02.04.1936, p. 11137-1138.

⁶⁵ Art. 91. Compete ao Senado Federal: II – examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, e suspender a execução dos dispositivos ilegais; Art. 92. [...] § 1º – No intervalo das sessões legislativas, a metade do Senado Federal, constituída na forma que o Regimento Interno indicar, com representação igual dos Estados e do Distrito Federal, funcionará como Seção Permanente, com as seguintes atribuições: I – velar na observância da Constituição, no que respeita às prerrogativas do Poder Legislativo.

⁶⁶ Diário do Poder Legislativo, 31.03.1936, p. 11124-11125. Para uma crítica desses argumentos, ver o discurso do senador João Villasboas pronunciado no dia 30 de março (Diário do Poder Legislativo, 01.04.1936, p. 11132).

resposta foi no sentido da incompetência da Seção Permanente, pois o art. 92, § 1º, I, atribuiu-lhe apenas a competência para “velar na observância da Constituição, no que respeita às prerrogativas do Poder Legislativo”, e isso não incluía o poder para sustar atos inconstitucionais do Executivo.⁶⁷

De todo modo, a discussão sobre as imunidades parlamentares foi grande. Após receber a mensagem presidencial *comunicando* a prisão, a Seção Permanente do Senado, com base no art. 92, § 1º, III, começou a deliberar sobre o processo e a prisão dos parlamentares. Note-se que não havia *pedido de autorização* do Executivo, apenas *comunicação* da prisão. A discussão inicial, portanto, ainda não era sobre a licença para processar e prender, mas se o estado de guerra suspenderia as imunidades parlamentares.⁶⁸ Para responder a questão, foi elaborado parecer pelo, mais uma vez, senador Cunha Melo.⁶⁹ A manifestação, ao final aprovada, possuía a seguinte linha de argumentação:

“Nos termos da Constituição, de preferência, o § 2º do artigo 32, as imunidades dos membros do Poder Legislativo, inerentes que são ao exercício do mandato, não se suspendem nem com o estado de guerra. [...] A imunidade dos membros do Poder Legislativo não é para garantia pessoal deles, mas consequência direta do mandato. Por isso mesmo, as imunidades parlamentares jamais poderão proteger o Senador ou o Deputado que delas queira servir-se, para atividade subversiva, contra os interesses da Nação. Nas realidades sociais do mundo atual já não se compreende o estado de liberalismo abstrato e de constitucionalismo formalista. [...] o Estado deve ter a faculdade de sair provisoriamente dos limites traçados pelo direito positivo, quando este não baste para sua defesa. O Estado tem também o direito de necessidade, inerente à sua existência. Quando uma situação gravíssima ameaça a existência do Estado, sempre que os supremos interesses nacionais exigiram medidas de excepcional gravidade, incompatíveis com os preceitos constitucionais, não há outro recurso senão apelar para o direito de necessidade em benefício da salvação pública. Força é convir que a tese das imunidades parlamentares deve ser entendida em termos,

⁶⁷ A discussão e votação da indicação nº 12 foi feita durante o mês de abril de 1936. A conclusão do senador Cunha Melo, manifestada através do Parecer nº 12, foi aprovada no dia 16 de abril (Diário do Poder Legislativo, 17.04.1936, p. 11.246).

⁶⁸ O art. 32 da constituição estabelecia que “os Deputados, desde que tiverem recebido diploma até à expedição dos diplomas para a Legislatura subsequente, não poderão ser processados criminalmente, nem presos, sem licença da Câmara, salvo caso de flagrância em crime inafiançável”. Por sua vez, o art. 175, § 4º, afirmava que as medidas restritivas da liberdade de locomoção efetuadas durante a vigência do estado de sítio não atingiam os membros do Poder Legislativo. Como o parlamento estava em recesso, cabia a Seção Permanente do Senado, de acordo com o art. 91, § 1º, III, deliberar sobre a “prisão e o processo” dos parlamentares detidos.

⁶⁹ O tema em debate era a segunda questão levantada pela Indicação nº 02. A primeira questão, como foi visto antes, dizia respeito à legitimidade da equiparação do estado de sítio ao estado de guerra, mesmo fora do prazo anteriormente autorizado pelo Legislativo.

amoldadas às necessidades superiores da defesa nacional. Contra a Pátria não há direitos”.⁷⁰

O argumento, além de paradoxal, era engenhoso: embora o estado de guerra não suspendesse as imunidades, o governo poderia, em situações de crise e quando se tratasse de atividades subversivas, suspender a constituição e prender parlamentares. Afirmava-se a constituição para negá-la. Mais uma vez, a constituição deveria ceder frente à segurança do Estado. Era a representação da famosa metáfora cunhada por Bismarck: “o Estado seria a casa solidamente construída, indispensável para sobrevivência, segurança e estabilidade. A Constituição seria um luxo, uma regalia que as nações poderiam permitir-se em alguns momentos, mas apenas quando a casa já houvesse sido construída”.⁷¹

O endurecimento do regime serviu de pretexto para parte da oposição sugerir uma “pacificação geral”. Em fins de março, começaram as negociações para um acordo político. As bases da trégua política, a vigorar até janeiro de 1937, eram o adiamento da discussão sobre a sucessão presidencial⁷² – que deveria ocorrer em 1938 – e a restauração das imunidades parlamentares. O Presidente teve boa impressão das reivindicações. Como medida preliminar ficou combinado “apressar junto à Seção Permanente do Senado o pedido de licença para processar os congressistas presos”.⁷³ O que parecia contraditório, na verdade expressava a sutileza dos conchavos políticos. Se as imunidades não estavam suspensas, na visão da maioria do Parlamento, como explicar o pedido de licença para o *processo* e não para a *prisão*? Como justificar a observância, *pela metade*, da regra inscrita no art. 32 da Constituição de 1934?⁷⁴

Cumprindo com o acordado, o ministro da Justiça Vicente Ráo encaminhou, no dia 28 de abril, à Seção Permanente, um ofício solicitando, com base em manifestação do Procurador Criminal da República, Hymalaia Vergulino, a licença para processar criminalmente os parlamentares que estavam detidos.⁷⁵ No dia 1º de maio, dois dias antes da reabertura dos

⁷⁰ Diário do Poder Legislativo, 31.03.1936, p. 11125.

⁷¹ Cristiano Paixão, “A Constituição subtraída”, *op. cit.*, p. 4.

⁷² Em carta a Oswaldo Aranha, o Presidente explicou porque a trégua iria até janeiro: “Por que até Janeiro? A razão parece evidente. Até dezembro poderão desincompatibilizar-se os Governadores. Quem quiser candidatar-se terá, então, de renunciar ao mandato. Isto, por outro lado, simplificará muito a solução, reduzindo o número de candidatos” (Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, GV c1936.07.29/3).

⁷³ Getúlio Vargas, *Diário*, Volume I (1930-1936), *op. cit.*, p. 498.

⁷⁴ O art. 32 estabelecia que “os Deputados, desde que tiverem recebido diploma até à expedição dos diplomas para a Legislatura subsequente, não poderão ser processados criminalmente, nem presos, sem licença da Câmara”.

⁷⁵ A petição do Procurador Hymalaia foi assinada no dia 27 e encaminhada no dia 28 à Seção Permanente do Senado. No dia 30, possivelmente em decorrência da fragilidade das provas originalmente apresentadas, foram enviados novos documentos que supostamente atestavam a ligação dos parlamentares com os comunistas (Diário do Poder Legislativo, 03.07.1936, p. 13235). Essas novas provas eram depoimentos, provavelmente manipulados e antedatados, prestados por agentes policiais contra os deputados e senador.

trabalhos legislativos, a Seção Permanente do Senado, em sessão secreta, aprovou o parecer do relator Cunha Melo, “concedendo a licença solicitada, *ad referendum* da Câmara dos Deputados, na parte relativa aos seus membros”.⁷⁶

Contudo, o acordo político firmado teria vida curta, sendo definitivamente abalado com o desfecho do pedido de licença para processar os congressistas. Das discussões realizadas, resultou uma proposta que foi inicialmente aceita pelo governo: “por falta de provas, seria negada a licença para processar os deputados João Mangabeira e Domingos Velasco”.⁷⁷ O relator da matéria, deputado Alberto Álvares, já havia, inclusive, elaborado o seu parecer nesse sentido. Em meados de junho, alguns fatos fizeram o governo mudar de opinião: “o presidente da Câmara, Antônio Carlos, começou a sofrer pressões militares ameaçando com o fechamento do Congresso caso fosse negada a licença para que qualquer um dos parlamentares presos fosse processado”.⁷⁸ Esse complicador acabou atrasando a discussão sobre a matéria.

Com a demora em apreciar o pedido de licença, um novo agravante acabou surgindo. No dia 20 de junho de 1936, chegou à Câmara a mensagem presidencial solicitando a prorrogação do prazo do estado de guerra. A autorização legislativa foi concedida no dia 20 pela Câmara e no dia 21 pelo Senado. No mesmo dia, o Decreto nº 915 prorrogava por mais 90 dias o estado de guerra.

A relação política entre governo e minoria, já abalada, se complicou com a decisão, no início de julho, sobre o pedido de licença. O parecer do deputado Alberto Álvares, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça, opinava pela autorização para processar *todos* os parlamentares acusados de subversão. Entretanto, no seio da CCJ havia duas posições em disputa pela adesão dos demais deputados. Para a oposição, especialmente Arthur Ramos e Roberto Moreira, a prisão era inconstitucional, uma violação das imunidades parlamentares. A segunda posição, do deputado Ascânio Tubino, seguindo orientação do governador do Rio Grande do Sul, Flores da Cunha, defendia o indeferimento da licença para os deputados João Mangabeira e Domingos Velasco, pois, neste caso, as provas eram mais frágeis.⁷⁹ Vargas escolheu

⁷⁶ Diário do Poder Legislativo, 03.05.1936, p. 11306.

⁷⁷ Aspásia Camargo, *O golpe silencioso: as origens da república corporativa*, op. cit., p. 91.

⁷⁸ Aspásia Camargo, *O golpe silencioso: as origens da república corporativa*, op. cit., p. 92.

⁷⁹ Com relação a João Mangabeira, Vargas, respondendo uma carta de Oswaldo Aranha, deixava claro o que conferia a Mangabeira a pecha de comunista: “Quanto, entretanto, à frase: - ‘sei que o João Mangabeira não é comunista’ – discordo inteiramente desta tua afirmativa. Creio-o comunista, não pelas idéias, por despeito. Creio-o como sendo dos elementos mais perigosos, porque não trepidou em abusar do seu mandato para defender todos os elementos e todos os assuntos que interessavam essa corrente extremista, e que foram parar à Câmara dos Deputados. Usou de sua inteligência e cultura para ‘habeas corpus’ em favor de todos que eram presos e, mais, empenhou toda a sua capacidade e influência na defesa de Berger, inimigo nº 01 do nosso Brasil” (Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, OA cp1936.01.01, microfilme 455, 29.07.1936). A defesa judicial de presos políticos era frequentemente usada como argumento para prender advogados. Em relatório enviado pelo governador do Estado da Bahia à Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo, constava a seguinte justificativa: “tornou-se suspeito pelos constantes pedidos de ordens de ‘habeas corpus’ que requeria a favor dos presos comunistas” (Arquivo da Câmara dos Deputados/SEDHI, Processo administrativo nº 85/1936 – Secretaria de Estado da Justiça e Negócios Interiores – Diretoria da Justiça 1ª

fechar a questão em torno da licença para processar *todos* os deputados, “alegando a existência de pressões militares”.⁸⁰ Em 08 de julho, o Parecer nº 19 foi aprovado por 190 votos contra 59.⁸¹ Transcreve-se, abaixo, a conclusão aprovada:

“Fica ratificada a autorização solicitada pelo Procurador Criminal da República e concedida pela Seção Permanente do Senado Federal para instaurar processo-crime contra os Deputados Octavio da Silveira, Abguar Bastos, Domingos Velasco e João Mangabeira, *sem que a concessão dessa licença envolva a apreciação da legitimidade atual da prisão dos mesmos deputados*”.⁸²

O passo seguinte foi propor a criação de um tribunal específico para julgar os acusados de subversão, entre eles os parlamentares presos. Em 11 de setembro de 1936, criava-se o Tribunal de Segurança Nacional (TSN). Segundo a Lei nº 244, o TSN seria um órgão da justiça militar e funcionaria “sempre que for decretado o estado de guerra e até que ultime o processo dos crimes da sua competência”. Também em setembro aprovou-se nova prorrogação, por mais 90 dias, do estado de guerra.⁸³

Não obstante o contexto conturbado, a partir de junho de 1937 a situação parecia caminhar para um período de normalidade constitucional: “soltam-se presos, suspende-se a censura, trata-se de não prorrogar o estado de guerra”.⁸⁴ No dia 03 de junho, tomava posse o novo ministro da Justiça, José Carlos Macedo Soares, substituindo Agamenon Magalhães, provisoriamente na pasta desde a saída de Vicente Ráo em janeiro de 1937.⁸⁵ De imediato, o

Seção – Comunismo no Estado da Bahia – Ofícios do Governador remetendo 27 prontuários de comunistas identificados pela Polícia e 138 fichas de pessoas suspeitas, caixa 03).

⁸⁰ Aspásia Camargo, *O golpe silencioso: as origens da república corporativa*, op. cit., p. 94.

⁸¹ O parecer do deputado Alberto Álvares ocupou 17 páginas do Diário do Poder Legislativo. Acompanhavam a manifestação três anexos: cópias autênticas das provas documentais (anexo 1), processo original enviado pelo Senado (anexo 2), defesas escritas dos deputados presos (anexo 3) (Diário do Poder Legislativo, 03.07.1936, p. 13208-13263).

⁸² Diário do Poder Legislativo, 09.07.1936, p. 13663, *grifos nossos*.

⁸³ Na mensagem enviada ao Poder Legislativo, Getúlio Vargas afirmou que eram duas as razões para a prorrogação: “por um lado, o próximo julgamento dos extremistas responsáveis pela comoção intestina grave equiparada ao estado de guerra, julgamento que obedecerá aos preceitos da Lei nº 244, de 11 de Setembro do corrente ano, e, por outro, o dever que a toda a autoridade incumbe de defender as instituições, ainda ameaçadas por atividades subversivas, sujeitas à orientação e ao soldo de organizações internacionais” (Diário do Poder Legislativo, 18.09.1936, p. 17227). Como foi visto acima, o primeiro motivo não tinha sustentação, já que a própria Lei nº 244, estabelecia que o TSN funcionaria “até que ultime o processo dos crimes da sua competência”. Portanto, o julgamento dos processos já abertos era independente da vigência do estado de guerra. Após a autorização do Legislativo, foi editado, em 19 de setembro, o Decreto nº 1.100, prorrogando o estado de guerra por mais 90 dias.

⁸⁴ Getúlio Vargas, *Diário*. Volume II (1937-1942), São Paulo, Siciliano, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1995, p. 53.

⁸⁵ Em entrevista concedida alguns anos depois, Vicente Ráo procura deixar claro o motivo de sua saída do Ministério da Justiça: “Acusam-me de ter sido ministro da ditadura. É falso. Eu saí em janeiro de 37 porque percebi que se preparava um golpe de estado [...] Sem perder, devo dizer, a amizade pessoal do presidente, que não queria de maneira alguma aceitar a

ministro da Justiça anunciou que iria *humanizar* a repressão política e visitaria pessoalmente “os presídios políticos para inteirar-se das suas condições de higiene, salubridade do local e tratamento imposto aos detidos”.⁸⁶

Com isso, em junho, foram soltas aproximadamente quinhentas pessoas, entre presos políticos e comuns. O episódio, conhecido como “Macedada”, deu certa impressão de liberalização do regime, as voltas com a possibilidade de eleições presidenciais. A atitude do ministro seria reflexo do momento ambíguo vivido pelo país: “para os golpistas, sua ação destoante fazia parte do compasso de espera até chegar o momento certo de desfechar o golpe; para os legalistas, representava uma garantia de que a ordem constitucional prevalecia e de que se podia continuar insistindo nela”.⁸⁷

Outra medida tomada para “aumentar o clima de simpatia” em torno do governo, foi a não prorrogação do estado de guerra, que teria seu prazo expirado em 17 de junho de 1937. O ministro da Justiça consultou o chefe de Polícia, o presidente do Tribunal de Segurança Nacional e o comandante da Polícia Militar, todos favoráveis à prorrogação. Todavia, após a informação dos líderes e do presidente da Câmara dos Deputados e do Senado de que um novo pedido não conseguiria ser aprovado no Legislativo, o ministro buscou o aval de Getúlio Vargas e a concordância do ministro da Guerra para não solicitar nova prorrogação.⁸⁸

Como veremos, a volta à normalidade constitucional teria suas consequências.

Esgotado o prazo do estado de guerra, o próximo passo, tendo em vista o art. 175, § 12, da Constituição de 1934 – uma das poucas regras não revogadas pela emenda constitucional nº 01 – seria apresentar um relatório à Câmara dos Deputados prestando contas dos atos praticados durante o regime de exceção. No dia 27 de julho de 1937, enviou-se a mensagem presidencial contendo as “informações das medidas praticadas pelo governo em defesa das instituições, desde novembro de 1935”. Na Câmara, a documentação foi processada por meio do Projeto nº 705 e encaminhada à Comissão de Constituição de Justiça (CCJ) para emissão de parecer.

No final de setembro, o relator deputado Sampaio Costa emitiu seu parecer no sentido da aprovação total dos atos praticados pelo Executivo durante o período de exceção constitucional. A peça chama a atenção pela contradição dos argumentos e, mais uma vez, pela manutenção da idéia de que a política precede e se sobrepõe ao direito. Apesar de deixar claro que “os estados de sítio e de guerra não são, contudo, interregnos constitucionais; não suspendem a Constituição”, o relator valia-se do seguinte argumento: em algumas situações, a defesa do organismo político é mais importante que os

minha renúncia [...]. Não fui ministro da ditadura; só fui ministro dentro da ordem constitucional” (Depoimento [1976]. Entrevistadora: Maria Victoria de Mesquita Benevides. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/CPDOC – História Oral, 1979, p. 8-9).

⁸⁶ Diário do Poder Legislativo 05.06.1937, p. 31453.

⁸⁷ Aspásia Camargo, *O golpe silencioso: as origens da república corporativa*, op. cit., p. 148.

⁸⁸ Diário do Poder Legislativo 13.06.37, p. 31802 e Aspásia Camargo, *O golpe silencioso: as origens da república corporativa*, op. cit., p. p. 149.

limites jurídicos para sua legítima atuação.⁸⁹ Quanto à atuação policial, Sampaio Costa atestava:

“Reconheçamos a verdade. O Governo agiu à altura dos gravíssimos acontecimentos desenrolados. Na proporção dos agravos feitos ao regime. Com energia, mas sem truculência. Serenamente. Dentro da lei. Os poderes que lhe foram outorgados, apesar de extraordinários e amplos, não se abastardaram ao serviço do ódio ou da vingança pessoal ou política; não se voltaram um instante contra o povo e à Nação; antes se concentraram na sua defesa, na consolidação do regime, no restabelecimento das liberdades”.⁹⁰

Em relação à prisão dos parlamentares, ponto mais controvertido dentro da CCJ, o relator, embora defendesse a tese da não suspensão das imunidades parlamentares pelo estado de guerra, sufragou o entendimento exposto no parecer do senador Cunha Melo, de que os fins justificam os meios, ou seja, a violação das imunidades parlamentares estaria justificada diante do estado de necessidade, diante da “salvação pública”. A prisão, embora ilegal, fora necessária para salvaguardar a ordem pública. Mas, segundo o deputado, o Executivo teria reconhecido o erro e solicitado alicença para processar os parlamentares. A Seção Permanente do Senado teria, inclusive, na visão do deputado, ratificado a prisão.

O equívoco inicial estaria, portanto, resolvido. A Câmara, ao conceder a licença para processar, implicitamente ratificou a prisão, mesmo diante da exceção contida na conclusão do parecer aprovado em plenário.⁹¹ Baseado nessas considerações, Sampaio Costa emitiu parecer no sentido de que “os atos praticados pelo Governo na constância dos estados de sítio e de guerra” deveriam ser aprovados. Essa posição não foi unânime dentro da CCJ. Os deputados Adolpho Celso e Rego Barros divergiram do entendimento do relator no tocante à legitimidade da prisão dos parlamentares. Para Celso e Barros, a Câmara, quando discutiu o pedido de licença, não legitimou a ilegalidade praticada pelo Executivo. Vale transcrever o raciocínio de Rego Barros:

⁸⁹ Para o deputado, “as sociedades, mais que os indivíduos, têm o direito de legítima defesa, porque sem elas não é possível a existência humana. Quando ameaçadas em seus fundamentos, os meios de reação devem ser proporcionais à altura do cometimento agressivo. E todos eles serão justos e legítimos, ainda os mais violentos, desde que sejam os únicos capazes de preservá-las da morte” (Arquivo da Câmara dos Deputados/SEDHI, Informações do Presidente da República ao Poder Legislativo das medidas praticadas pelo governo em defesa das instituições, desde novembro de 1935, 26.07.1937).

⁹⁰ Arquivo da Câmara dos Deputados/SEDHI, Projeto nº 705 da Câmara dos Deputados, que aprova os atos praticados pelo Poder Executivo na constância dos estados de sítio e de guerra, 1937.

⁹¹ Lembremos a ressalva: “Fica ratificada a autorização solicitada pelo Procurador Criminal da República e concedida pela Seção Permanente do Senado Federal para instaurar processo-crime contra os Deputados Octavio da Silveira, Abgvar Bastos, Domingos Velasco e João Mangabeira, sem que a concessão dessa licença envolva a apreciação da legitimidade atual da prisão dos mesmos deputados. (Diário do Poder Legislativo, 09.07.1936, p. 13663). Em outras palavras, a Câmara deixou de apreciar a constitucionalidade da prisão.

“Embora não muito positivamente, aceita o erudito Relator uma doutrina perigosa, que, recentemente, vem se infiltrando, insidiosamente, nos meios parlamentares e solapando a democracia, em suas bases fundamentais: a violação dos dispositivos constitucionais, para evitar mal maior em estado de extrema necessidade. [...] A inadmissibilidade daquela doutrina espúria dispensa maiores explicações. Basta refletir em que a democracia é um estado de direito, tendo, como característica, o respeito às leis, e, sobretudo, aos preceitos constitucionais, verdadeiros dogmas do regime. Mesmo convindo em que a Câmara julga politicamente, se lhe não podem reconhecer atribuições para legitimar o ilegítimo, legalizar o ilegal, constitucionalizar o inconstitucional [...]. Mas reconhecer-lhe a atribuição de declarar legítimo um ato infringente dos preceitos constitucionais, em vigor, seria erigi-la em poder arbitrário, ditatorial”.⁹²

Em seguida, o parecer foi enviado ao plenário e finalmente aprovado em 22 de outubro de 1937.⁹³ O sistema do direito atribuía, assim, legitimidade ao que era, até então, puro arbítrio, exclusiva atuação política. Como defendeu o deputado Barros acima, era a *constitucionalização do inconstitucional*.

III – APROFUNDANDO O ESTADO DE EXCEÇÃO: O GOLPE DE ESTADO DE 1937 E A “GHOST CONSTITUTION”

Com o acirramento das relações entre oposição e governo a partir desses acontecimentos, reacendeu-se o debate em torno da sucessão presidencial. Conforme a Constituição de 1934, o mandato presidencial acabaria em 1938, sendo proibida a reeleição. A alternativa seria uma nova reforma constitucional.

Esta opção levou o presidente da República a consultar, com o auxílio de Agamenon Magalhães, os governadores sobre o apoio de uma eventual modificação da constituição que garantisse a prorrogação dos seus próprios mandatos e do presidencial. Alguns juristas também foram consultados. Porém, as respostas foram negativas, indicando a impossibilidade de Vargas ficar no poder por mais tempo do que o previsto constitucionalmente. De acordo com Aspásia Camargo, “esboçava-se, assim, em meados de 1936, a perspectiva do golpe”.⁹⁴ Além das alianças civis, seria necessário articular-se com os militares. Para tanto, Getúlio tentou fortalecer seu governo com a nomeação, em dezembro de 1936, de Eurico Gaspar Dutra e com a reaproximação do general Góes Monteiro:

“Getúlio e Góis Monteiro encontraram-se em agosto de 1936 e discutiram longamente a situação nacional. Conversaram sobre a necessidade de reformas institucionais, e sobre a possibilidade de

⁹² Arquivo da Câmara dos Deputados/SEDHI, Projeto nº 705 da Câmara dos Deputados, que aprova os atos praticados pelo Poder Executivo na constância dos estados de sítio e de guerra, 1937.

⁹³ Diário do Poder Legislativo, 23.10.1937, p. 47472.

⁹⁴ Aspásia Camargo, *O golpe silencioso: as origens da república corporativa*, op. cit., p. 102.

fechamento do Congresso, caso este criasse dificuldades à sua implementação. Concordaram ainda que, mais inquietante do que uma possível resistência do Congresso às mudanças, era a resistência de Flores da Cunha. Impunha-se como tarefa fundamental, desta forma, a sua neutralização. Para tanto, Vargas e Góis acertaram a elaboração de um plano militar de controle e de cerco ao Rio Grande. Concluído no final daquele mesmo mês, o plano foi aprovado pelo presidente, que também autorizou o general e pôr em prática as medidas necessárias à sua execução. O golpe estava em marcha”.⁹⁵

Dentro desse contexto, iniciaram-se as primeiras articulações concretas para o golpe. Em 16 de setembro, em reunião com o general Dutra, Vargas sinalizaria sua intenção de prorrogar o mandato presidencial, apesar de deixar claro que não poderia intervir diretamente na questão. Dois dias depois, o Presidente expôs abertamente o seu desejo. Nessa altura, a alternativa da reforma constitucional já havia sido descartada. Para melhor compreensão, transcreve-se o relato do general Eurico Dutra:

“[...] o Dr. Getúlio disse-me que desejava falar-me. Em seu gabinete, abordou ele, sem mais preâmbulo, o assunto que desejava tratar comigo. De início, disse que ia abrir-se comigo, expor abertamente seu pensamento, aludiu ao malogro da tentativa do Dr. Valadares, no sentido de conseguir uma revisão da Constituição, com o fim de permitir uma prorrogação do mandato presidencial. Por outro lado, julgava não ser viável a escolha de um terceiro candidato [...]. Passou o Dr. Getúlio a referir-se ao regime democrático, dizendo que tantos males tem acarretado ao país; ao Congresso, que nada de útil produzira, e se opõe às iniciativas do Executivo. Por tudo isso, só via uma solução: mudança de regime e reforma da Constituição. Para tanto, declarou, devemos reagir contra a situação atual e que piora cada vez mais. Essa reação deve se manifestar de cima para baixo, isto é, desencadeada pelo próprio governo. [...] Mas, nada poderia ser tentado sem o apoio do Exército. [...] Depois de meditar por alguns momentos, repliquei-lhe que poderia contar comigo, mas a respeito do Exército eu não podia avançar tanto. Comprometo-me a tudo fazer, de acordo com os projetos esboçados nesse encontro”.⁹⁶

Com as Forças Armadas do seu lado, Vargas começou a sondar possíveis aliados e a preparar o ambiente ideal para o golpe de Estado. Uma das primeiras medidas adotadas foi a antecipação da cerimônia cívica em homenagem aos oficiais mortos na revolta comunista de 1935. De acordo com o Presidente, a antecipação teve “um caráter de reação à decomposição do ambiente político e até judiciário na tolerância com os criminosos”.⁹⁷ Não foi coincidência, portanto, o fato de 1937 ter sido a única vez a não se comemorar

⁹⁵ Aspásia Camargo, *O golpe silencioso: as origens da república corporativa*, op. cit., p. 103.

⁹⁶ Hélio Silva, *A ameaça vermelha: o Plano Cohen*, Porto Alegre, L&PM, 1980, p. 37.

⁹⁷ Getúlio Vargas, *Diário*. Volume II (1937-1942), op. cit., p. 71.

a data em 27 de novembro. Além da antecipação, o governo tomou providências para transformar a cerimônia numa manifestação política de peso e reunir a maior quantidade de pessoas possível.

No fim de setembro, a discussão girou em torno do melhor modo de se restabelecer o estado de guerra: se seria feito através do procedimento constitucionalmente previsto ou se através de um ato de força. Após ter conhecimento da intenção de alguns militares,⁹⁸ Dutra reuniu-se, em 26 de setembro, com Vargas para informá-lo da intenção de prender os comunistas mais importantes, inclusive alguns deputados. Várias alternativas surgiram:

“S. Exa. ouviu e ponderou: que achava mais acertado solicitar-se ao Parlamento a decretação do Estado de guerra. Caso esse pedido não fosse atendido terá o Exército mais força para agir discricionariamente. Porque, esclareceu ele, preso qualquer deputado, haverá imediata expedição de *habeas corpus* e, se esta não for cumprida, só o recurso de um golpe de Estado. Para isso, acrescentou, é necessário que o Exército esteja coeso em torno da causa, pronto a enfrentar talvez, uma revolução. [...] À tarde fui novamente ao Guanabara, a chamado de Getúlio. Achei-o mudado. Disse que, refletindo sobre o caso, pensa que devemos adotar a idéia primitiva, isto é, agirmos nós, os militares, mesmo sem Estado de guerra, porque, preso qualquer deputado pela autoridade militar, a Câmara naturalmente recorrerá a ele, e, então, como presidente, aconselharia aos deputados a decretação imediata de Estado de guerra. Não compreendi bem o alcance desse raciocínio”.⁹⁹

No dia seguinte, Dutra encontrou-se com os generais para explicar a situação, tentar um compromisso de modo a unificar a alta cúpula militar e discutir medidas a serem adotadas diante do suposto plano comunista descoberto (Plano Cohen). Participaram da reunião os generais Góes Monteiro, chefe do Estado-Maior do Exército, Almério de Moura, Coelho Neto e Newton Cavalcanti. Estava presente, também, o chefe de Polícia, Filinto Müller. Dutra deixou claro o objetivo da reunião: a repressão ao comunismo, pois o “crime de lesa-pátria praticado em novembro de 1935” estava prestes a se repetir. As leis existentes eram insuficientes; “só têm servido para pôr em liberdade aqueles que a política apanhou em flagrante delinquência”. Seria necessário, portanto, anular, aniquilar, os mecanismos constitucionais disponíveis aos criminosos: “*habeas-corpus*, mandados de segurança, reclamações no Congresso”. O general Newton Cavalcanti foi ainda mais enérgico. Diante da bancada comunista presente no Legislativo, era preciso “agir, mesmo fora da lei, mas em defesa das instituições e da própria lei deturpada”. Impunha-se às Forças Armadas, como fiadora da ordem pública, “tomar de surpresa os cabeças da

⁹⁸ Um desses militares era o general Newton Cavalcanti, que sugeriu uma reunião de generais para tratar da adoção de medidas radicais contra o comunismo. Propôs “a prisão de um grande número de comunistas de maior projeção e fuzilamento de alguns” (Hélio Silva, *A ameaça vermelha: o Plano Cohen*, op. cit., p. 39).

⁹⁹ Hélio Silva, *A ameaça vermelha: o Plano Cohen*, op. cit., p. 40.

ação comunista, prendê-los sumariamente”, podendo-se utilizar de meios violentos. Para isso, era essencial o restabelecimento do estado de guerra.¹⁰⁰

Após reunião realizada em 27 de setembro para discutir o restabelecimento do estado de guerra, os ministros militares expuseram ao Presidente os inconvenientes de um movimento violento diante da situação existente. Ficou assentado, então, que os militares apresentariam uma mensagem solicitando o estado de guerra. Vargas deixou claro que se o ministro da Justiça não concordasse, seria substituído. No dia 29, chegava ao palácio presidencial, a exposição de motivos preparada pelos militares. As justificativas eram as mesmas: ameaça comunista e deficiência das leis para combatê-la. O único meio de resguardar a ordem pública era a atuação enérgica das Forças Armadas:

“A Lei de Segurança, posta em prática, revelou falhas e defeitos que só serviram para pôr em liberdade os culpados. O processo, moroso e complicado, deixa ao alcance dos recursos dos advogados os delinquentes e astuciosos. [...] Assim, pois, em lugar de ser uma arma contra os delinquentes, o formalismo judiciário é o escudo em que se protegem, quando não é o dardo que lançam contra a própria autoridade. Em face do arcabouço jurídico atualmente em prática no Brasil, e diante das peias criadas pelo formalismo processual, é impossível impedir a conspiração, é impossível evitar o deflagrar do movimento. [...] As Forças Armadas constituem o único elemento capaz de salvar o Brasil da catástrofe prestes a explodir [...]. Acima de tudo está a salvação da pátria”.¹⁰¹

Na visão dos militares, a situação era de extrema gravidade. A ameaça “vermelha” fazia-se novamente presente. Contudo, o perigo precisava materializar-se de alguma forma, tal como aconteceu no final de 1935. Surgia, assim, o *Plano Cohen*. O suposto plano comunista foi “descoberto” pelo Estado-Maior do Exército¹⁰² no início de setembro e chegou ao conhecimento do público em 29 do mesmo mês, após comunicado oficial fornecido pela Casa Militar da Presidência da República, abaixo transcrito:

“O General Francisco José Pinto, Chefe da Casa Militar da Presidência da República, comunicou ontem ao Departamento de Propaganda que seria entregue hoje, quinta-feira, a fim de ser divulgado pela *Hora do Brasil* o texto das instruções do *Komintern* para a ação dos seus agentes em nosso país. Essa documentação foi apreendida pelo Estado-Maior do Exército. A divulgação dessas instruções porá o país a par do tenebroso plano organizado pelos

¹⁰⁰ Hélio Silva, 1937 – *Todos os golpes se parecem*, São Paulo, Editora Civilização Brasileira, 1970, p. 391-397.

¹⁰¹ Hélio Silva, 1937 – *Todos os golpes se parecem*, *op. cit.*, p. 403-408.

¹⁰² O Plano Cohen foi uma fraude articulada pelo general Góes Monteiro. Na realidade, tratava-se do capítulo II, item XIV, do boletim de informações nº 04 do serviço secreto da Ação Integralista Brasileira (AIB). O documento teria sido elaborado pelo então capitão Olímpio Mourão Filho para uso da AIB. O texto acabou caindo nas mãos do general Góes Monteiro, que utilizou uma parte para fins políticos: justificar a decretação do estado de guerra e criar um clima favorável ao adiamento das eleições e à realização do golpe de estado.

dirigentes do Partido Comunista russo, no qual estão previstos desde depredações e incêndios, até os desrespeitos à honra e aos sentimentos mais íntimos da mulher brasileira”.¹⁰³

No dia 30, o documento foi lido no programa de rádio *Hora do Brasil*. Na manhã seguinte, os jornais publicavam trechos do plano. De acordo com o *Jornal do Brasil*, o golpe comunista previa a realização de incêndios, depredações, greves, sequestros, saques, violações de mulheres e matanças de chefes militares.¹⁰⁴ Diante das intenções do governo, nada melhor que um documento comprobatório do “real” perigo comunista.

Aproveitando o momento de agitação, o governo solicitou, ao Legislativo, autorização para declarar o estado de guerra. A mensagem presidencial limitou-se a encaminhar as justificativas elaboradas pelo ministro da Justiça que, por sua vez, referia-se à exposição de motivos elaborada pelos ministros militares:

“Afirmam, entretanto, os Exmos. Srs. Ministros da Guerra e da Marinha em exposição dirigida a V. Ex. que, no momento atual, como em 1935, as ameaças do comunismo são evidentes, e que não é possível ficarmos inertes ante a catástrofe que se aproxima. [...] Como se vê, Sr. Presidente, grave, muito grave, é a situação que nos apontam os dignos titulares das pastas militares. Asseveram, outrossim, em linguagem franca e precisa, que já conhece a Nação o plano de ação comunista desvendado pelo Estado-Maior do Exército; e que é um documento cuidadosamente arquitetado, cujo desenvolvimento meticoloso vem da preparação psicológica das massas, ao desencadear do terrorismo sem peias”.¹⁰⁵

A discussão da matéria girou em torno da ausência de documentos que comprovassem o alegado na mensagem presidencial. Afinal, os deputados só conheciam a versão publicada pelos jornais do dia anterior. Na opinião da oposição, não era suficiente. Além do mais, o projeto seria inconstitucional. O deputado Rego Barros foi direto ao ponto: “não admito que, sob o pretexto de defender a ordem jurídica, o Estado democrático, se o fira de morte violando-lhe o código fundamental, a Constituição”.¹⁰⁶ Por sua vez, Waldemar Ferreira – que nesse caso não daria o seu apoio a Vargas – asseverou não existir, na ordem constitucional vigente, o estado de guerra fictício. Querer decretar o estado de guerra sem a presença de comoção intestina grave com finalidades

¹⁰³ Paulo Bonavides e Roberto Amaral, *Textos políticos da história do Brasil*, Volume V – segunda República (1934-1945), Estado Novo (1937-1945), Brasília, Senado Federal, Conselho Editorial, 2002.

¹⁰⁴ Um dos trechos de maior impacto dizia o seguinte: “Nos bairros, as massas deverão ser conduzidas aos saques e às depredações, nada poupando para aumentar cada vez mais a sua excitação que deve ser mesmo conduzida a um sentido nitidamente sexual, afim [sic] de atraí-las com facilidade; convencidos de que todo aquele luxo que os rodeia – prédios elegantes, carros de luxo, mulheres, etc, constituem um insulto a sua sordidez e falta de conforto e que chegou a hora de tudo aquilo lhe pertencer sem que haja o fantasma do Estado para lhe tomar conta” (*Jornal do Brasil*, 01.10.1937).

¹⁰⁵ *Diário do Poder Legislativo*, 02.10.1937, p. 44770.

¹⁰⁶ *Diário do Poder Legislativo*, 02.10.1937, p. 44824.

subversivas da ordem política e social, como exigia a emenda constitucional nº 01, era assumir o absurdo de um “estado de guerra sem guerra, um estado de guerra puramente ideológico”. Ferreira alertava, porém, que o indeferimento do pedido de autorização implicaria na dissolução da Câmara.¹⁰⁷

Não foi forte bastante o argumento da falta de provas da existência do Plano Cohen.¹⁰⁸ Algumas horas depois de recebida a mensagem presidencial, a autorização foi concedida.¹⁰⁹ Após a autorização legislativa, Vargas assinou o Decreto nº 2.005, “declarando, pelo prazo de noventa dias, equiparada ao estado de guerra, a comoção intestina grave, em todo o território nacional”. Novamente, todas as garantias constitucionais foram suspensas.¹¹⁰

Paralelamente a estas providências, eram feitos os últimos preparativos para o golpe. Faltava apenas uma nova constituição. A promulgada em 1934 não era “um instrumento adequado para lutar contra a infiltração comunista”. Assim, uma nova carta deveria ser elaborada pelo próprio governo, pois, indagava Vargas, “como confiar essa tarefa novamente à inconsistência e flutuação de opiniões de outra assembléia política semelhante à de 1934?”¹¹¹ Para essa função, ficou encarregado Francisco Campos.¹¹² Possivelmente, a primeira apresentação do projeto constitucional deu-se em fins de abril de 1937.¹¹³ A versão final, após inúmeras discussões,¹¹⁴ só foi entregue por Campos no dia 07 de novembro, já na qualidade de ministro da Justiça.¹¹⁵

¹⁰⁷ Diário do Poder Legislativo, 02.10.1937, p. 44791. Consoante Dulce Pandolfi, “Os anos 1930: a incerteza do regime”, In: Jorge Ferreira; Lucília de Almeida Neves Delgado (orgs.), *O Brasil Republicano: o tempo do nacional-estatismo – do início da década de 30 ao apogeu do Estado Novo*, Volume 2, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003, “havia uma suspeita de que, caso a medida não fosse aprovada, o Exército fecharia o Congresso”.

¹⁰⁸ Como bem lembrou Rodrigo Motta, *Em guarda contra o perigo vermelho: o anticomunismo no Brasil (1917-1964)*, São Paulo, Perspectiva, Fapesp, 2002, p. 219, a denominação de *Plano Cohen* não foi atribuída pelos contemporâneos dos acontecimentos, mas sim posteriormente.

¹⁰⁹ O placar da votação foi de 138 contra 52 votos. No Senado, o projeto só obteve três votos contrários.

¹¹⁰ Em face da gravidade da situação, a partir de meados de outubro, vários parlamentares da oposição passaram à clandestinidade: “Café Filho pediu asilo à embaixada da Argentina, Domingos Velasco, Abgvar Bastos e Abel Chermont ficaram foragidos, enquanto João Mangabeira asilou-se na embaixada da Colômbia” (Aspásia Camargo, *O golpe silencioso: as origens da república corporativa*, *op. cit.*, p. 220).

¹¹¹ Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, GV 1937.11.08/01, 08.11.1937.

¹¹² Francisco Campos foi um jurista e político brasileiro. Foi ministro da Educação (1932) e da Justiça (1937-1941) durante o primeiro governo presidencial de Getúlio Vargas. Teve participação na elaboração da Constituição de 1937 e, durante a ditadura militar (1964-1985), do Ato Institucional nº 01/1964.

¹¹³ Getúlio Vargas, *Diário*. Volume II (1937-1942), *op. cit.*, p. 38. Existem aqueles que afirmam que Campos estaria desde 1935 elaborando uma nova constituição (Ricardo Antônio Silva Seintenfus, *A entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial*, Porto Alegre, EDIPUCRS, 2000, p.89). A informação mais confiável é que o esboço da nova constituição tenha sido preparado entre o final de 1936 e o primeiro semestre de 1937.

¹¹⁴ O projeto constitucional foi debatido inclusive com o líder integralista e candidato presidencial, Plínio Salgado, em meados de agosto. O encontro foi interessante: “Em agosto de 1937, fui procurado pelo ministro Francisco Campos, que me entregou cópia da Constituição

Inicialmente acertado para o dia 15 de novembro, o golpe acabou sendo antecipado para o dia 10, tendo em vista a preocupação dos militares com manobras oposicionistas.¹¹⁶ No dia combinado, a Câmara dos Deputados e o Senado amanheceram ocupados pela polícia militar.¹¹⁷ A Constituição de 10 de novembro de 1937 foi assinada e, à noite, Vargas pronunciou pelo rádio o famoso “Manifesto à nação”:

“Nos períodos de crise, como o que atravessamos, a democracia de partidos, em lugar de oferecer segura oportunidade de crescimento e de progresso, dentro das garantias essenciais à vida e à condição humana, subverte a hierarquia, ameaça a unidade pátria e põe em perigo a existência da Nação, extremando as competições e acendendo o facho da discórdia civil. [...] Isso mesmo já se evidenciou por ocasião do golpe extremista de 1935, quando o Poder Legislativo foi compelido a emendar a Constituição e a instituir o estado de guerra, que, depois de vigorar mais de um ano, teve de ser restabelecido por solicitação das forças armadas, em virtude do recrudescimento do surto comunista, favorecido pelo ambiente turvo dos comícios e da caça ao eleitorado. [...] A organização constitucional de 1934, vazada nos moldes clássicos do liberalismo e do sistema representativo, evidenciara falhas lamentáveis, sob

que se pretendia outorgar, solicitando para ela o apoio do integralismo. Reunido em minha casa com San Tiago Dantas, Miguel Reale e Loureiro Júnior, examinamos o documento, concluindo não o poderemos aceitar, pelo seu caráter totalitário, suprimindo o Congresso, a liberdade de imprensa, os partidos e subordinando o Judiciário. Em novo encontro com Campos, dei-lhe conhecimento dessa conclusão. Espantou-se Campos, dizendo que não me supunha tão liberal, ao que retruquei, declarando-lhe que eu não era um liberal, mas também não aceitava qualquer tipo de ditadura” (Plínio Salgado, “*Depoimento*”, Revista Visão, 06 de novembro de 1972, p. 24-25).

¹¹⁵ Getúlio Vargas, *Diário*. Volume II (1937-1942), *op. cit.*, p. 82.

¹¹⁶ No dia 09 de novembro o candidato da oposição, Armando de Salles Oliveira, escreveu o manifesto *Aos Chefes Militares do Brasil*, lido na Câmara dos Deputados, conclamando as Forças Armadas para a defesa da ordem constitucional contra o iminente golpe de Estado que estaria sendo organizado. O político paulista confiava na “palavra dos chefes militares, que assumiram compromissos de honra com a nação” (Paulo Bonavides e Roberto Amaral, *Textos políticos da história do Brasil*, *op. cit.*). Lembrava Eurico Gaspar Dutra: “À vista de todas essas manobras, procurei o Dr. Getúlio e lhe sugeri que antecipasse o movimento para desarticularmos os arranjos dos adversários. A minha sugestão foi aceita e, durante a noite, foram tomadas todas as medidas necessárias”, (Hélio Silva, *A ameaça vermelha: o Plano Cohen*, *op. cit.*, p. 49).

¹¹⁷ Vale registrar que o Legislativo, nessa época, estava funcionando em convocação extraordinária. Como o período legislativo acabava no dia 03 de novembro, resolveu-se prorrogar os trabalhos com o intuito de evitar o golpe. Segundo Pedro Aleixo, então presidente da Câmara dos Deputados, “entre as correntes oposicionistas prevalecia o ponto de vista de que o encerramento normal do Congresso, ao término do período reservado aos seus trabalhos, facilitaria o advento do golpe. Esta era a razão anunciada para a prorrogação dos trabalhos, em consequência da convocação extraordinária permitida pela Constituição”. Não adiantou muito. De acordo com Aleixo, “na manhã do dia 10, muito cedo, o Deputado Carlos Luz, que era o líder do Governo, me telefonou, comunicando que a Câmara estava dissolvida. Imediatamente, passei a receber congressistas de várias correntes e redigi um telegrama ao Presidente Getúlio Vargas, protestando contra o ato que ele acabava de praticar e contra o estabelecimento da ditadura no país” (Pedro Aleixo, “*Depoimento*”, Revista Visão, 06 de novembro de 1972, p. 24,, p. 24).

esse e outros aspectos. A Constituição estava, evidentemente, antedatada em relação ao espírito do tempo. [...] Quando as competições políticas ameaçam degenerar em guerra civil, é sinal de que o regime constitucional perdeu o seu valor prático, subsistindo, apenas, como abstração”.¹¹⁸

O mesmo tipo de motivação era delineado no preâmbulo da nova constituição:

“Atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que uma notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; Atendendo ao estado de apreensão criado no país pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente; Atendendo a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem estar do povo; Com o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vêm processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas; Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem estar e à sua prosperidade; Decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o país [...]”.¹¹⁹

Quase dois anos após a “Intentona”, o discurso anticomunista continuava o mesmo. O aspecto novo era a sua associação à crítica da democracia liberal. O perigo comunista tão alardeado nas justificativas para o golpe e para a instituição de uma nova constituição revelou-se, em novembro de 1937, além de pretexto, como fermento para a construção da noção paradoxal de “democracia autoritária”. O golpe não representou uma verdadeira ruptura, mas “a consolidação de um processo de fechamento e repressão que vinha sendo lentamente construído, com o apoio de intelectuais, políticos civis e militares. O marco inicial decisivo para explicar os acontecimentos de 1937 é o Levante Comunista de novembro de 1935”.¹²⁰

¹¹⁸ Paulo Bonavides e Roberto Amaral, *Textos políticos da história do Brasil, op. cit.* O “manifesto” foi redigido por Francisco Campos a partir de um esboço e de algumas notas fornecidas pelo próprio Vargas (Getúlio Vargas, *Diário*. Volume II (1937-1942), *op. cit.*, p. 82).

¹¹⁹ Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 10.11.1937, Seção 1, p. 22359.

¹²⁰ Maria Celina D’Araújo, 2000, *O Estado Novo*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2000, p. 15.

Por outro lado, a instituição do novo regime representava a consolidação da ideologia política defendida por grande parte dos “revolucionários” de 1930.¹²¹ Conforme Francisco Campos, vivia-se uma época de transição, em que “as formas espirituais do passado, com que continuamos a vestir a imagem do mundo, se revelam inadequadas, obsoletas ou desconformes”.¹²² Essa alteração no sentido do *presente* exigia uma mudança no conceito de constituição e de democracia. Em entrevista concedida à imprensa em novembro de 1937, para explicar o significado do novo estado brasileiro, Campos deixava claro que as novas formas de antagonismo político, peculiares aos novos tempos, agravaram os perigos à ordem e à paz pública, de modo que o uso da violência como instrumento de decisão política teria passado ao primeiro plano. A incorporação das massas ao horizonte político teria transformado o papel do Estado, alterando profundamente a essência das instituições políticas.¹²³

O constitucionalismo passaria a ter, mais do que um caráter negativo, um aspecto positivo e construtivo. O problema constitucional não seria definir negativamente a esfera da liberdade individual, mas “organizar o poder ao serviço dos novos ideais da vida”, atribuindo aos indivíduos “os direitos positivos por força dos quais se lhes tornassem acessíveis os bens de uma civilização essencialmente técnica de uma cultura cada vez mais extensa e voltada para o problema da melhoria material e moral do homem”.¹²⁴ A nova dimensão dos direitos fundamentais trazia como consequência a reintegração da liberdade individual na sistemática do Estado. No “Estado-Nação, a par dos direitos dos direitos individuais, são reconhecidos os direitos da Nação ou do povo, que limitam os direitos ou as liberdades individuais, tomando o bem público como pressuposto obrigatório do Governo”¹²⁵.

Essa mudança qualitativa exigia um Estado forte, centralizador, que conferisse uma nova dinâmica ao princípio da separação de poderes. A natureza cada vez mais técnica e complexa dos problemas políticos impunha a transferência de parte da função legislativa para o Poder Executivo. Ademais, o caráter representativo do parlamento havia diminuído drasticamente diante das novas técnicas de expressão e comunicação do pensamento. Em outras palavras, o Legislativo havia perdido sua importância como fórum da opinião

¹²¹ Não é por acaso que, para Francisco Campos, “a Revolução de 30 só se operou, efetivamente, em 10 de novembro de 1937” (Francisco Campos, *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*, Brasília, Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 41).

¹²² Francisco Campos, *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*, op. cit., p. 13.

¹²³ Francisco Campos, *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*, op. cit., p. 39-54.

¹²⁴ Francisco Campos, *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*, op. cit., p. 57.

¹²⁵ Francisco Campos, *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*, op. cit., p. 80.

pública. Tais mudanças afetariam inclusive o Judiciário, ao restringir sua competência de declarar a inconstitucionalidade das leis.¹²⁶

À vista desse quadro, não era sem sentido afirmar o caráter “democrático” da nova constituição. Para Campos, a noção de democracia deveria ser substancial e não meramente formal, pois o sistema partidário tornara a democracia liberal não apenas antiquada e inútil, como também um instrumento de divisão do país, cujo resultado infalível seria a guerra civil organizada.¹²⁷ Quanto ao sufrágio universal, “trata-se, ao contrário, de organizar o sufrágio, reduzindo-o à sua competência própria, que é a de pronunciar-se apenas sobre o menor número de questões, e particularmente apenas sobre as questões mais gerais e mais simples”. O mecanismo de aferição da legitimidade do presidente da República não seria o voto, mas o contato direto com o povo. Nada de intermediários; a identidade entre governante e governados deveria ser total.¹²⁸

Alguns meses depois do golpe, Alzira Vargas perguntou ao seu pai o motivo da elaboração da Constituição de novembro de 1937. A resposta de Vargas foi a seguinte:

“Nunca tivemos uma Constituição genuinamente brasileira, que cogitasse com realismo de nossos vastos problemas. [...] Até agora todas as Constituições que tivemos foram redigidas às pressas e sob a pressão dos acontecimentos, quer nacionais, quer internacionais. [...] Há momentos na vida de um homem e de uma nação em que é necessário ter a coragem de encarar a realidade sem sentimentalismo. Não estávamos em condições, quer econômicas, quer financeiras, quer políticas de nos darmos ao luxo de pretendermos ser uma democracia. Sabes o quanto custa uma eleição, não digo em dinheiro, mas em tempo, em retaliações pessoais, em desgastes nocivos a um povo que tem pressa de crescer? [...] Somente os países economicamente fortes são livres. E é essa a liberdade que eu desejaria dar a meu País. A Constituição de 1937 que tanto te preocupa, é apenas uma tentativa,

¹²⁶ Francisco Campos, *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*, op. cit., p. 54-59.

¹²⁷ (Francisco Campos, *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*, op. cit., p. 56-61; p. 74-80. Uma das primeiras medidas legislativas editadas pelo novo regime foi justamente a extinção dos partidos políticos. Uma das justificativas para a publicação do Decreto-Lei nº 37 consistia na afirmação de que “a multiplicidade de arregimentações partidárias, com objetivos meramente eleitorais, ao invés de atuar como fator de esclarecimento e disciplina da opinião, serviu para criar uma atmosfera de excitação e desassossego permanentes, nocivos à tranquilidade pública e sem correspondência nos reais sentimentos do povo brasileiro”.

¹²⁸ Francisco Campos, *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*, op. cit., p. 60. Para Campos, “a essência da democracia reside em que o Estado é constituído pela vontade daqueles que se acham submetidos ao mesmo Estado: reside na vontade do povo, como declara, logo de início, a atual Constituição. A afirmação de que o Estado é produzido pela vontade popular não implica conclusão de que o sufrágio universal seja um sistema necessário de escolha, nem de que o Presidente da República deva exercer o seu cargo por um curto período de tempo, não podendo ser reeleito” (Francisco Campos, *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*, op. cit., p. 76.

uma experiência transitória, para atravessarmos a tempestade que se aproxima com o mínimo de sacrifícios possível. Digamos que é um meio para atingir um fim, e não um fim em si próprio.¹²⁹

Pergunta-se: por que a necessidade de uma nova constituição? Uma resposta possível seria a tentativa de legitimação do regime; criar uma constituição “genuinamente brasileira”, como disse Vargas. A previsão de um plebiscito talvez seja uma indicação dessa pretensão de legitimidade. Todavia, a previsão do plebiscito revelava o paradoxo de uma constituição criada para não limitar o poder¹³⁰; que continha em si o mecanismo para a sua própria paralisação.¹³¹ O artifício era engenhoso. Consoante a Constituição de 1937, ficavam dissolvidas a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. Ocorre que o Legislativo somente começaria a funcionar depois de realizado o plebiscito, a ser marcado de acordo com a conveniência do Presidente. Ademais, a constituição começava a vigorar com o estado de emergência declarado e, durante esta condição, interditava-se a apreciação judicial dos atos praticados em virtude dele.

Com a outorga da Constituição brasileira de 1937 dava-se início ao período conhecido como “Estado Novo” e que só teve fim com a deposição de Getúlio Vargas da presidência da República em outubro de 1945, ocasião em que foi convocada uma assembléia nacional constituinte para elaboração de uma nova constituição: a de 1946.

Enviado el (Submission Date): 24/07/2012

Aceptado el (Acceptance Date): 12/09/2012

¹²⁹ Alzira Vargas do Amaral Peixoto, *Getúlio Vargas, meu pai*, Rio de Janeiro, Porto Alegre, São Paulo, Ed. Globo, 1963, p. 247-250.

¹³⁰ Esse aspecto chamou a atenção de Karl Loewenstein. Como aponta o professor, enquanto que em outros países o governo ditatorial operava sem uma constituição, a ditadura brasileira do *Estado Novo* estava baseada em duas constituições. Para Loewenstein, a Constituição de 1937 foi uma *ghost constitution*; ela existia no papel, mas não era eficaz na realidade (Karl Loewenstein, *Brazil under Vargas*, New York, The Macmillan Company, 1944, p. 48). Observam-se, aqui, as premissas para a elaboração posterior, pelo professor Loewenstein, da teoria sobre a classificação ontológica das constituições.

¹³¹ Tudo indicava que o plebiscito não seria posto em prática. Mais uma vez, recorre-se às memórias de Alzira Peixoto. Cansada de ouvir as pessoas chamarem Vargas de ditador, a filha do Presidente queria saber porque o seu pai não realizou o plebiscito, de modo a dar à Constituição de 1937 foros de legalidade. Getúlio Vargas daria a seguinte resposta: “O golpe de 10 de novembro foi justamente para evitar qualquer movimento eleitoral que só poderia nos prejudicar nesta ocasião, e me perguntar pelo plebiscito? [...] As notícias internacionais não são nada tranquilizadoras, embora ainda ignoremos quando, como e onde estourará a bomba. Em 1930 assumi para com o povo brasileiro uma grande responsabilidade. Não tem para mim a menor importância o nome que me dão por aí, contanto que eu cumpra as promessas que fiz. O excesso de liberalismo que passou a imperar, sem controle e sem objetivo, devido às inconseqüências de alguns e à falta de visão de outros, estava nos conduzindo, como a várias outras grandes nações com mais experiência política, e maior capacidade financeira do que nós, a uma situação de descalabro” (Alzira Vargas do Amaral Peixoto, *Getúlio Vargas, meu pai*, *op. cit.*, p. 251).