

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Lucas Hendricus Andrade Van den Boomen

**“A FEBRE DE DECRETAR”: HISTÓRIA DA PRODUÇÃO DE NORMAS PELO  
PODER EXECUTIVO NO BRASIL (1889-1946)**

BELO HORIZONTE

2025

Lucas Hendricus Andrade Van den Boomen

**“A FEBRE DE DECRETAR”: HISTÓRIA DA PRODUÇÃO DE NORMAS PELO  
PODER EXECUTIVO NO BRASIL (1889-1946)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito

Linha de Pesquisa: Cultura, Cidadania e Direitos Humanos: perspectivas histórico-filosóficas e teórico-comparadas

Projeto Coletivo: História da Cultura Jurídica

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Sontag

BELO HORIZONTE

2025

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

V227f Van den Boomen, Lucas Hendricus Andrade  
“A febre de decretar” [manuscrito]: história da produção de normas pelo Poder Executivo no Brasil (1889-1946) / Lucas Hendricus Andrade Van den Boomen. - 2025.

Orientador: Ricardo Sontag.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Direito.  
Inclui bibliografia.

1. Direito - Teses. 2. Poder executivo - Teses. 3. Poder regulamentar - Brasil - Teses. 4. Redação de leis - Brasil - História - Teses I. Sontag, Ricardo. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 340.123(81)(09)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

UFMG

## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO LUCAS HENDRICUS ANDRADE VAN DEN BOOMEN

Realizou-se, no dia 25 de novembro de 2025, às 09:00 horas, na Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *"A FEBRE DE DECRETAR": HISTÓRIA DA PRODUÇÃO DE NORMAS PELO PODER EXECUTIVO NO BRASIL (1889-1946)*, apresentada por LUCAS HENDRICUS ANDRADE VAN DEN BOOMEN, número de registro 2024653116, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Ricardo Sontag - Orientador (Universidade Federal de Minas Gerais), Prof. Diego Nunes (Universidade Federal de Santa Catarina), Prof. Gustavo Castagna Machado (Universidade Federal de Pelotas).

A Comissão considerou a dissertação:

( X ) Aprovada, tendo obtido a nota 100.

( ) Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 25 de novembro de 2025.

Prof. Ricardo Sontag ( Doutor ) Nota: 100



Documento assinado digitalmente

**RICARDO SONTAG**

Data: 26/11/2025 11:14:38-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Diego Nunes ( Doutor ) Nota: 100



Documento assinado digitalmente

**Diego Nunes**

Data: 26/11/2025 19:22:43-0300

CPF: \*\*\*.957.069-\*\*

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof. Gustavo Castagna Machado ( Doutor ) Nota: 100



Documento assinado digitalmente

**GUSTAVO CASTAGNA MACHADO**

Data: 26/11/2025 19:07:15-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

*À Geissi e meus pais, dedico esta dissertação e a eles atribuo toda inspiração, incentivo e esforço materializados nestas páginas. Gê, você é e continuará sendo a razão de tudo. Mãe, minha base, meu porto seguro de carinho e afeto. Pai, meu exemplo de honestidade e hombridade. Obrigado pelo amor incondicional, sempre! “Ainda que eu falasse a língua dos homens, e falasse a língua dos anjos, sem amor, eu nada seria...”*

*O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.*

*“Talché mai fia perfetta una republica, se con le leggi sue non ha provisto a tutto, e ad ogni accidente posto il rimedio, e dato il modo a governarlo”* (MAQUIAVEL, Nicolau. Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio, 1531).

[...]

“Dizia o chanceler de Aix ao próprio governo absoluto de Luiz XV: Senhor, quando o vosso ministro fala com a razão e com a lei, suas palavras vigoram-se mutuamente; quando ele fala sem lei, não pode ser garante nem de si próprio; quando fala contra a lei, embora invoque o nome de vossa vontade, isso em vez de fortificá-lo não serve senão para fazê-lo suspeito, porque vossa vontade não é essa que ele indevidamente presume ou alega, e nem ela bastará para constituir regra legal” (BUENO, Pimenta. Direito Público Brasileiro e Analyse da Constituição do Império, 1857).

## RESUMO

Esta dissertação investiga a história da produção de normas pelo poder executivo no Brasil entre 1889 e 1946, compreendendo, portanto, a Primeira República (1889-1930), o Governo Provisório (1930-1934), o Governo Constitucional (1934-1937), o Estado Novo (1937-1945) e o período de transição (1945-1946). Para se atingir o objetivo de contar essa história, foram analisadas, como fontes, os próprios textos legais e os livros de doutrina jurídica da época. A partir da análise dessas fontes, foi possível concluir que a produção normativa do executivo brasileiro ao longo do período mencionado foi mais intensa – quantitativamente e qualitativamente – durante os momentos ditatoriais, pela maior liberdade no campo da legislação, possibilitada pelo parlamento inoperante, mas também pela vontade política de convenientemente veicular desígnios arbitrários através da lei, visando a aparência de isenção e autoridade que só as normas jurídicas chanceladas pelo Estado poderiam lhes conferir. Também foi possível perceber um distanciamento entre a teoria – materializada nas doutrinas jurídicas – e a prática, materializada nas ações efetivas do executivo. Desde o Império, o Poder Regulamentar e as limitações da faculdade de se expedir decretos e regulamentos, eram um instituto prestigiado pela doutrina. Na prática, todavia, viu-se os abusos cometidos em termos de alcance material – os assuntos que não poderiam ser regulados por esse meio – e contra a própria natureza desses atos normativos secundários, que teoricamente não poderiam descumprir, nem limitar ou diminuir o alcance dos comandos da lei em sentido estrito, produzida pelo legislativo. Finalmente, pôde-se chegar à conclusão de que existe uma diferença fundamental entre os decretos do Governo Provisório do Marechal Deodoro da Fonseca e dos Decretos-lei do Estado Novo de Getúlio Vargas, apesar de ambos extrapolarem ou ultrapassarem os limites tradicionalmente impostos ao poder regulamentar e aos decretos e regulamentos, quebrando o princípio da separação, harmonia e independência entre os poderes e mitigando a limitação do poder político. O Congresso fechado nos dois momentos é uma semelhança. O abuso na quantidade de decretos também. Todavia, eram dois projetos políticos diferentes. Contextos jurídicos, institucionais e políticos diversos entre os dois períodos. O autoritarismo de Deodoro na “República da Espada” não resultou em uma longa ditadura como no Estado Novo. A Constituição liberal de Rui Barbosa tinha pouco a ver com a Constituição autoritária de Francisco Campos. Nos anos iniciais da Primeira República não foi criado um tipo de lei destinado à utilização em situações excepcionais de necessidade ou urgência; o próprio governo era provisório. Já no Estado Novo de Vargas, os decretos-leis foram um importante instrumento excepcional na teoria, mas que foi utilizado corriqueiramente por um governo que se pretendia definitivo e que, inclusive, havia dado um golpe de estado para permanecer no poder.

**Palavras-chave:** Produção normativa; Processo Legislativo; Poder Regulamentar; Decretos-leis; Estado Novo.

## ABSTRACT

This dissertation investigates the history of the production of norms by the executive branch in Brazil between 1889 and 1946, thus covering the First Republic (1889-1930), the Provisional Government (1930-1934), the Constitutional Government (1934-1937), the *Estado Novo* (1937-1945), and the transition period (1945-1946). In order to achieve the objective of telling this story, the legal texts themselves and the legal doctrine books of the time were analyzed as sources. From the analysis of these sources, it was possible to conclude that the normative production of the Brazilian executive branch throughout the mentioned period was more intense – quantitatively and qualitatively – during the dictatorial periods, due to greater freedom in the field of legislation, made possible by an inoperative parliament, but also by the political will to conveniently convey arbitrary designs through the law, aiming at the appearance of impartiality and authority that only legal norms endorsed by the State could confer on them. It was also possible to perceive a gap between theory – embodied in legal doctrines – and practice, embodied in the effective actions of the executive branch. Since the Empire, Regulatory Power and the limitations on the ability to issue decrees and regulations were a concept held in high regard by doctrine. In practice, however, abuses were seen in terms of material scope — matters that could not be regulated by this means — and against the very nature of these secondary normative acts, which theoretically could not fail to comply with, limit, or diminish the scope of the commands of the law in the strict sense, produced by the legislative branch. Finally, one can conclude that there is a fundamental difference between the decrees of the Provisional Government of Marshal Deodoro da Fonseca and the Decree-Laws of Getúlio Vargas's *Estado Novo*, although both exceeded or surpassed the limits traditionally imposed on regulatory power and decrees and regulations, breaking the principle of separation, harmony, and independence between the powers and mitigating the limitation of political power. The closure of Congress in both moments is a similarity. The abuse in the number of decrees was also similar. However, they were two different political projects. The legal, institutional, and political contexts were different between the two periods. Deodoro's authoritarianism in the “Republic of the Sword” did not result in a long dictatorship as in the *Estado Novo*. Rui Barbosa's liberal Constitution had little to do with Francisco Campos' authoritarian Constitution. In the early years of the First Republic, no type of law was created for use in exceptional situations of necessity or urgency; the government itself was provisional. In Vargas' *Estado Novo*, however, decree-laws were an important exceptional instrument in theory, but they were used routinely by a government that intended to be definitive and even had staged a *coup d'état* to remain in power.

**Keywords:** Normative production; Legislative process; Regulatory power; Decree-laws; *Estado Novo*.

## RESUMEN

Esta disertación de maestría investiga la historia de la producción normativa del poder ejecutivo en Brasil entre 1889 y 1946, abarcando, por lo tanto, la Primera República (1889-1930), el Gobierno Provisional (1930-1934), el Gobierno Constitucional (1934-1937), el *Estado Novo* (1937-1945) y el período de transición (1945-1946). Para lograr el objetivo de contar esta historia, se analizaron como fuentes los propios textos legales y los libros de doctrina jurídica del período. Con base en el análisis de estas fuentes, fue posible concluir que la producción normativa del poder ejecutivo brasileño a lo largo del período mencionado fue más intensa, cuantitativa y cualitativamente, durante los períodos dictatoriales. Esto se debió a la mayor libertad en el campo de la legislación, posibilitada por el parlamento inoperante, pero también por la voluntad política de transmitir convenientemente diseños arbitrarios a través de la ley, buscando la apariencia de imparcialidad y autoridad que solo las normas legales sancionadas por el Estado podían conferir. También fue posible percibir una brecha entre la teoría, encarnada en las doctrinas jurídicas, y la práctica, materializada en las acciones reales del poder ejecutivo. Desde el Imperio, el Poder Regulator y las limitaciones a la facultad de emitir decretos y reglamentos eran una institución prestigiosa en la doctrina jurídica. En la práctica, sin embargo, se cometieron abusos en términos del alcance sustantivo, las materias que no podían regularse por este medio, y en contra de la naturaleza misma de estos actos normativos secundarios, que teóricamente no podían violar, ni limitar, ni disminuir el alcance de los mandatos de la ley en sentido estricto, producidos por el legislador. Finalmente, se puede concluir que existe una diferencia fundamental entre los decretos del Gobierno Provisional del Mariscal Deodoro da Fonseca y los Decretos-Leyes del *Estado Novo* de Getúlio Vargas, a pesar de que ambos excedían o incluso excedían los límites tradicionalmente impuestos al poder regulatorio, a los decretos y reglamentos, violando el principio de separación, armonía e independencia entre poderes y mitigando las limitaciones del poder político. El Congreso cerrado en ambos períodos es una similitud. El excesivo número de decretos también lo es. Sin embargo, se trataba de dos proyectos políticos diferentes. Los contextos legales, institucionales y políticos diferían entre ambos períodos. El autoritarismo de Deodoro en la "República de la Espada" no desembocó en una dictadura prolongada como la del *Estado Novo*. La Constitución liberal de Rui Barbosa tenía poco en común con la Constitución autoritaria de Francisco Campos. En los primeros años de la Primera República, no se creó ningún tipo de ley para situaciones excepcionales de necesidad o urgencia; el propio gobierno era provisional. En el *Estado Novo* de Vargas, los decretos-leyes eran un instrumento importante, excepcional en teoría, pero eran utilizados rutinariamente por un gobierno que pretendía ser definitivo y que incluso había dado un golpe de Estado para mantenerse en el poder.

**Palabras clave:** Producción normativa; Proceso legislativo; Poder regulator; Decretos-leyes; Estado Novo.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** - Gravura em água-tinta (*aquatinte*) por Louis Binet (*circa* 1800) contendo o texto da Constituição de 1799 (*Constitution du 22 frimaire an VIII*) ao centro; a figura de *Marianne*, alegoria feminina da república francesa, do lado esquerdo; Napoleão Bonaparte, do lado direito e o Galo Gaulês, símbolo nacional, no topo.....23
- Figura 2** - Frontispício da edição fac-símile do Estatuto Albertino publicado na ocasião do 50º aniversário do texto constitucional (1898). Ao centro, parte do preâmbulo e a figura do Rei *Carlo Alberto di Savoia-Carignano*. A moldura ao redor é ornamentada por diversos brasões de armas da nobreza italiana.....39
- Figura 3** - Matéria da Revista "A Semana" (Rio de Janeiro) noticiando a assinatura do Decreto n. 4.120, de 3 de setembro de 1920, pelo então Presidente da República, Epitácio Pessoa. O referido ato revogou o banimento da Família Imperial - que vigorava desde o já citado Decreto n. 78-A, de 21 de dezembro de 1889 - e autorizou o “traslado para o Brasil dos despojos mortaes do ex-Imperador D. Pedro II e de sua esposa, D. Thereza Christina” (BRASIL, 1920). “Em 1925, junto com as comemorações do centenário natalício de Dom Pedro II, os restos mortais dos ex-imperadores foram trasladados para Petrópolis. Já o mausoléu para abrigar os dois esquifes foi inaugurado em 1939, pelo presidente Getúlio Vargas” (FAGUNDES, 2015). Quanto ao Decreto n. 78-A/1889, este ficou popularmente conhecido como “Lei do Banimento”, termo tecnicamente equivocado, pois, afinal de contas, a decisão de banir a família imperial não partiu de uma lei ordinária discutida pelas duas casas do Poder Legislativo, mas tão somente do arbítrio do Poder Executivo materializado em simples decreto, consectário da função regulamentar.....45
- Figura 4** - Primeira anotação, feita a mão pelo próprio Rui Barbosa, no impresso do anteprojeto elaborado pela comissão de juristas (Saldanha Marinho, Américo Brasiliense, Santos Werneck, Rangel Pestana e Magalhães de Castro). Esta versão impressa lhe foi entregue na noite do dia 10 de junho de 1890, durante reunião realizada no Palácio do Itamaraty com a presença de todos os ministros de estado, para se discutir o anteprojeto de constituição. Na anotação, lê-se: “As 8 horas menos 20 minutos da noite de 10 de junho de 1890, presentes todos os ministros, começou a discussão deste projeto. Era *ut supra* - Ruy Barbosa”.....48
- Figura 5** - Anotações manuscritas no artigo 54 do anteprojeto citado anteriormente, dispendo sobre as atribuições do Poder Executivo e, mais especificamente, sobre o poder regulamentar

no inc. 1º. Na versão emendada, o artigo 54 se tornou o artigo 47 (vide o número 47 ao lado do “Art. 54”, conforme a caligrafia do jurista baiano), após algumas sugestões de supressão de artigos.....49

**Figura 6** - Cartão postal comemorativo da Grande Exposição de Curitiba (1942), produzido pelo Departamento Nacional do Café (D.N.C.). Além de conter carimbos comemorativos, ser ilustrado com a fotografia do Presidente Getúlio Vargas e a frase “Em nenhuma fase de sua história teve o café defensor mais vigilante”, no canto superior direito do cartão é possível visualizar um selo postal com valor facial de 1200 réis do ano de 1938 - fabricado pela gravadora “Waterlow & Sons Limited” de Londres - fazendo alusão ao café brasileiro. A filatelia pode servir de grande auxílio para a história, iluminando certas épocas e acontecimentos através de pequenas imagens e gravuras.....75

**Figura 7** - Manchete do jornal “A Noite” (Rio de Janeiro) do dia 10 de novembro de 1937, data do golpe de estado que institui o Estado Novo.....86

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Quadro Comparativo – Tipos normativos provenientes e artigos referentes ao poder regulamentar (1824-1891).....	49
<b>Tabela 2</b> – Calendário Eleitoral Federal da Primeira República (1889-1930).....	51
<b>Tabela 3</b> - Decretos relevantes do Governo Provisório e do Governo Constitucional (1930-1937).....	77
<b>Tabela 4</b> – Número de decretos-leis baixados por ano durante o Estado Novo (1937-1945).....	95

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
1.1 Separação de poderes, a diferenciação entre lei e decreto e o advento do Poder Regulamentar.....	15
<b>2 ATIVIDADE LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO NA PRIMEIRA REPÚBLICA (1889-1930).....</b>	<b>29</b>
2.1 Prólogo – Decretos com “força de lei” na Itália Pré-Fascista.....	35
2.2 Governo provisório (1889-1891).....	43
2.3 Governo constitucional (1891-1930).....	50
2.4 Doutrina jurídica.....	63
<b>3 ATIVIDADE LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO NO GOVERNO PROVISÓRIO (1930-1934), GOVERNO CONSTITUCIONAL (1934-1937) E ESTADO NOVO (1937-1945).....</b>	<b>71</b>
3.1 Governos provisório e constitucional (1930-1937).....	72
3.2 Estado Novo (1937-1945).....	80
3.2.1 <i>“A Constituição de 10 de Novembro, reconhecendo o mal, deu-lhe o remédio”</i> : a introdução formal dos decretos-leis no ordenamento jurídico brasileiro e a sua sistemática sob a égide da Carta de 1937.....	80
3.2.2 <i>A utilização dos decretos-leis sob a égide da Constituição de 1937</i> .....	91
3.2.3 <i>Doutrina jurídica</i> .....	97
3.2.4 <i>Epílogo - “Renunciou o Presidente Getúlio Vargas”</i> : a sobrevivência dos decretos-leis no governo de transição (1945-1946).....	101
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>106</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>112</b>

## 1 INTRODUÇÃO

*“Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil. Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado [...] Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares” (MONTESQUIEU, 1748).*

## 1.1 Separação de poderes, a diferenciação entre lei e decreto e o advento do Poder Regulamentar

Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de Montesquieu (1689-1755), é lembrado como o principal teórico da ideia da “separação de poderes”, correspondente a hoje tradicional teoria tripartite que divide as funções governamentais em executivo, legislativo e judiciário. A obra-prima de Montesquieu foi o “*De l'esprit des lois*” (Do espírito das leis), publicado em 1748, obra “com a qual deve fazer as contas a cultura da segunda metade do século XVIII, tanto nos Estados Unidos quanto na França”<sup>1</sup>, principalmente, pelo grande efeito que teve entre os federalistas norte-americanos e no movimento constitucionalista que se alastrou pelo mundo seguindo o exemplo dos Estados Unidos da América e da Constituição de 1787. Apesar do sucesso de sua teoria entre os liberais republicanos, a monarquia ainda era a forma de governo preferencial para o autor francês.

Montesquieu, apesar de ter conservado a ideia de uma ordem natural como quadro de referência, “concentra a sua atenção na ordem civil, na fenomenologia dos regimes políticos, deixando para trás o característico léxico teórico jusnaturalista (o estado de natureza, o contrato social)”<sup>2</sup>. Com base nessa tendência, distinguiu três regimes governamentais: a monarquia, a república e o despotismo, esse último caracterizado como um regime “perverso”. “O ‘*mal absoluto*’, em certa medida um não-regime, para Montesquieu, é o despotismo, o regime que predomina o arbítrio sobre a lei, ou seja, a vontade imprevisível do déspota sobre a previsível, fixa e ‘regular’ prescrição da norma”<sup>3</sup>. Por essa razão, defendia que a concentração dos poderes legislativo e executivo na mesma pessoa, no caso de um monarquia, ou num grupo de pessoas, no caso de uma república, poderia incentivar a feitura de leis tirânicas e a sua execução desse mesmo modo<sup>4</sup>. Logo, a ausência de separação e equilíbrio entre os poderes desaguardaria em despotismo e tirania. Não obstante, Montesquieu não foi o primeiro – e nem o último autor - a apontar o potencial elemento desagregador contido na confusão entre os diferentes poderes e funções de um governo e seus órgãos.

---

<sup>1</sup> COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: Lições de história da democracia. Curitiba: Editora UFPR, 2012, p. 121-122.

<sup>2</sup> COSTA, Pietro. OS “SENHORES DA LEI”. LEI, INTERPRETAÇÃO E LIBERDADE NO ILUMINISMO JURÍDICO. Trad. Ricardo Sontag. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 69, pp. 735 - 765, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1809>. Acesso em: 08 jul. 2024, p. 753.

<sup>3</sup> COSTA, 2016, p. 753.

<sup>4</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**: as formas de governo: a divisão dos poderes. 2. ed. São Paulo: Saraiva, [1748] 1992, p. 165.

A visão de que havia três poderes distintos de governo, ao invés de apenas dois (executivo e legislativo), parece ter surgido durante a Guerra Civil Inglesa (1642-1651). De todo modo, ainda demoraria um século, desde a referida guerra civil até a metade do século XVIII, para que a concepção de uma divisão tripla emergisse completamente<sup>5</sup>.

John Locke (1632-1704) passou pelo tema da separação no seu *Segundo tratado sobre o governo* (1689), dividindo os três poderes em legislativo, executivo e federativo. Segundo ele, o poder legislativo seria o poder supremo na comunidade política, submetido apenas ao poder originário do povo que instituiu o governo e que teria, portanto, a última palavra para julgar o exercício do poder político. Sua obra concentra em torno do poder de legislar a maior parte dos atributos do poder político soberano, deixando ao poder executivo e ao “poder federativo” (manifestação externa do poder executivo) o exercício de competências importantes, mas ainda subordinadas ao legislativo. No sistema político lockeano o poder legislativo não atuaria de maneira contínua, uma vez que o parlamento não se manteria constantemente em funcionamento. Nesse contexto, caberia ao poder executivo não apenas aplicar as leis, mas também desempenhar um papel relevante na regulação delas durante sua execução<sup>6</sup>.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) no *Contrato Social* (1762), descrevia um modelo de Estado composto por dois poderes organizados de forma hierárquica, o primeiro centrado na figura do legislador - representante da soberania e da vontade geral – e o outro materializado no poder executivo e em todos os magistrados que o compunham. Dentro dessa organização, a função judicial integrava o poder executivo, sendo que as sentenças dos juízes eram vistas como normas particulares, comparáveis aos decretos emitidos pelo governo<sup>7</sup>.

Immanuel Kant em “A Metafísica dos Costumes” (*Die Metaphysik der Sitten*), de 1797, defende o modelo tripartite:

Todo Estado encerra três poderes dentro de si, isto é, a vontade unida geral consiste de três pessoas (*trias politica*): o poder soberano (soberania) na pessoa do legislador; o poder executivo na pessoa do governante (em consonância com a lei) e o poder judiciário (para outorgar a cada um o que é seu de acordo com a lei) na pessoa do juiz (*potestas legislativa, rectoria et iudiciaria*)<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> VILE, Maurice John Crawley. **Constitutionalism and the Separation of Powers**. 2. Ed. Indianapolis: Liberty Fund, 1998, p. 26.

<sup>6</sup> COELHO, Fernando Nagib Marcos. **Tipos normativos e separação dos poderes: a função política do aviso ministerial durante a regência (1831-1840)**. 2016. 251 p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2016, p. 86-87.

<sup>7</sup> COELHO, 2016, p. 100.

<sup>8</sup> No original em alemão: *Ein jeder Staat enthält drei Gewalten in sich, d.i. den allgemein vereinigten Willen in dreifacher Person (trias politica): die Herrschende Gewalt (Souveränität), in der des Gesetzgebers, die*

Em continuação, Kant compara os três poderes as três proposições de um silogismo lógico: o poder legislativo “é aquele que coloca a premissa maior (ou seja, a norma jurídica geral e abstrata); o poder executivo coloca a premissa menor (ou seja, o preceito concreto de comportar-se segundo a norma geral); o poder judiciário deriva a conclusão no sentido de que decide o que é direito no caso controvertido”<sup>9</sup>.

Já se tentou traçar o gérmen da teoria da separação dos poderes até o século XIV, via Marsílio de Pádua e seu “*Defensor Pacis*” (1324). Isto porque, para Marsílio, “o governo repousa sobre o consenso dos súditos, o governo da lei é superior ao governo dos homens e a lei é, por sua vez, a expressão daquela causa eficiente, o legislador, que coincide com o povo”<sup>10</sup>. A *multitudo*, os muitos do povo, são a *causa legis* e, conseqüentemente, o próprio fundamento da *civitas*. Ainda assim, os muitos constituem um estamento, um estrato numa ordem social onde existem diferenças entre os papéis no corpo político (o povo, a aristocracia e o monarca). Na soberania popular marsiliana é possível enxergar a fórmula do “governo misto” ou da “constituição mista”. Popular no medievo, essa teoria é caracterizada pela defesa do “equilíbrio entre as forças políticas atuantes na sociedade como uma forma de contenção recíproca do poder, muito antes de uma delimitação formalmente estabelecida entre diferentes ‘funções’ estatais (como a separação dos poderes por funções)”<sup>11</sup>. Por essa razão, atribui-se ao autor padovano uma espécie de clarividência ou antevisão da democracia moderna e da separação dos poderes estatais. Quentin Skinner, todavia, rejeita esse argumento por se tratar de um claro exemplo de anacronismo, uma forma de “mitologia das doutrinas”<sup>12</sup> a ser evitada em pesquisas de cunho historiográfico<sup>13</sup>.

---

*vollziehende Gewalt, in der des Regiers (zu Folge dem Gesetz), und die rechtsprechende Gewalt (als Zuerkennung des Seinen eines jeden nach dem Gesetz), in der Person des Richters (potestas legislativa, rectoria et iudiciaria).* KANT, Immanuel. **A Metafísica dos Costumes**. Trad. Edson Bini. Bauru: EDIPRO, 2003, p. 155 (Série Clássicos Edipro)

<sup>9</sup> BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. 2 ed. Trad. Alfredo Faic. São Paulo: Mandarim, 2000, p. 227.

<sup>10</sup> COSTA, 2012, p. 30.

<sup>11</sup> COELHO, 2016, p. 79.

<sup>12</sup> SKINNER, Quentin. Significado e interpretação na História das Ideias. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 9, n. 20, pp. 358–399, 2017. DOI: 10.5965/2175180309202017358. Disponível em: <https://www.revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180309202017358>. Acesso em: 08 jul. 2024, p. 362-371.

<sup>13</sup> “Um autor pode ser “apresentado” como defensor de uma ideia, com base em uma similaridade de terminologia ao acaso, sobre um argumento do qual, em princípio, não poderia contribuir. Marsilius de Pádua, por exemplo, em um ponto de sua *Defensor Pacis*, apresenta algumas observações tipicamente aristotélicas sobre o papel executivo dos governantes em contraste ao papel legislativo do povo. Um comentarista contemporâneo que se depara com essa passagem estará familiarizado com a doutrina, importante na teoria e prática constitucional desde a Revolução Americana, de que uma condição para a liberdade política é a separação entre os poderes executivo e legislativo. A origem dessa doutrina pode ser traçada a partir da hipótese historiográfica (somente considerada dois séculos após a morte de Marsilius) de que o colapso da República Romana no Império ilustra o perigo inerente, para a liberdade dos súditos, ao atribuir a qualquer autoridade única o poder político centralizado. Marsilius não sabia

Henry St. John, 1º Visconde de Bolingbroke (1678-1751), por sua vez, defendia, de fato, a separação de poderes na Inglaterra ainda nas primeiras décadas do século XVIII, antes da publicação do “*De l'esprit des lois*” de Montesquieu. O Lorde inglês escrevia para o jornal “*The Craftsman*” (1726-1752), panfleto oposicionista ao governo do primeiro-ministro *whig* Robert Walpole. “Nas páginas do periódico, publica entre 1730 e 1731 os ensaios que mais tarde seriam editados com o título de *Comentários sobre a história da Inglaterra*”<sup>14</sup>, segundo Assis.

Nos *Comentários sobre a história da Inglaterra*, Bolingbroke defendia que “a segurança do todo depende do equilíbrio das partes, e o equilíbrio das partes da sua independência mútua” referindo-se aos poderes executivo e legislativo e que “a segurança pública [dependia] do equilíbrio igualitário do poder do rei, e do poder do reino; e que, se alguma vez acontecesse de um superar o outro, a ruína de um, ou de ambos, certamente viria”<sup>15</sup>.

É fato que o direito já teve o papel de elemento externo ao poder, sendo relacionado às relações privadas e aos costumes de uma comunidade, enquanto a lei ligava-se “somente à vontade do rei”<sup>16</sup>, conforme veremos adiante. Ainda assim, a preocupação com os abusos, o desvirtuamento em tirania, e, conseqüentemente, com os melhores regimes de governo e os poderes, atribuições e funções dos governantes, sempre existiu, desde a “Política” de Aristóteles... Após as contribuições de diversos autores, acima explicitadas, se chegou à ideia coesa de que os poderes deveriam ser separados, de que deveria haver um controle mútuo entre eles e que, conseqüentemente, o equilíbrio das funções seria alcançado dessa forma. Dessa discussão, devemos ainda destacar dois desenvolvimentos importantes:

---

nada sobre a historiografia, tampouco sobre as lições que dela seriam extraídas (Sua própria discussão deriva do Livro IV da Política de Aristóteles, e não se ocupa do problema da liberdade). Nada disso, entretanto, foi suficiente para prevenir um debate acirrado sobre a questão de que se deveria, ou não, dizer que Marsilius possuía uma “doutrina” sobre a separação dos poderes e, nesse caso, se ele deveria ser “considerado o fundador da doutrina” (SKINNER, 2017, p. 363).

<sup>14</sup> ASSIS, Arthur Alfaix. Bolingbroke, a política, e os usos da história. **História da Historiografia: International Journal of Theory and History of Historiography**, Ouro Preto, v. 11, n. 28, pp. 304-318, 2018. Disponível em: <https://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/view/1347>. Acesso em: 07 jul. 2024, p. 306.

<sup>15</sup> BOLINGBROKE, Henry St. John. **Remarks on the history of England**. By the Right Honourable Henry St. John, Lord Viscount Bolingbroke. Londres: T. Cadell, 1780. Disponível em: [https://dn720703.ca.archive.org/0/items/bim\\_eighteenth-century\\_remarks-on-the-history-o\\_bolingbroke-henry-st-j\\_1780/bim\\_eighteenth-century\\_remarks-on-the-history-o\\_bolingbroke-henry-st-j\\_1780.pdf](https://dn720703.ca.archive.org/0/items/bim_eighteenth-century_remarks-on-the-history-o_bolingbroke-henry-st-j_1780/bim_eighteenth-century_remarks-on-the-history-o_bolingbroke-henry-st-j_1780.pdf). Acesso em: 08 jul. 2024, p. 30.

Tradução minha, no original: *the safety of the whole depends on the balance of the parts on their mutual independency on one another. [...] the public safety depends on the equal balance of the power of the king, and of the power of the kingdom; and that if ever it would happen that one outweighed the other, the ruin of one, or of both, must undoubtedly follow.*

<sup>16</sup> GROSSI, Paolo. **Mitologias jurídicas da modernidade**. 2. ed. rev. e atual. Trad. Arno Dal Ri Júnior. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007, p. 43.

- A não concentração da faculdade de produzir leis apenas no poder legislativo, além de evitar a tirania, permite que o poder executivo também faça normas;
- A diferenciação da natureza e das características das normas produzidas por cada um dos dois poderes resultou na diferenciação entre leis (oriundas do parlamento) e decretos e regulamentos (oriundos do executivo).

Segundo Coelho, “dentro da tradição político-jurídica herdada do Antigo Regime e não completamente descartada pelo ‘liberalismo’ havia um reconhecido e importante espaço para a produção do ‘direito’ diretamente pelo ‘governo”<sup>17</sup>. Os federalistas norte-americanos argumentavam que “a exclusividade funcional do Poder Legislativo na produção da lei levaria, paradoxalmente, a tirânica demolição concreta da ‘Separação dos Poderes”<sup>18</sup>.

Antes, no contexto absolutista, o comando do príncipe tinha caráter compulsório e juridicamente válido. Possuía força de lei e o soberano poderia dispensá-lo conforme seu próprio juízo. Isso no plano das leis (*loy*), apartado do direito (*droit*), de acordo com a diferenciação trazida por Bodin. O príncipe-legislador, então, “sacraliza a regra jurídica por ele produzida justo por identificá-la como a própria vontade absoluta e com a expressão do próprio poder”<sup>19</sup>. É válido ressaltar que essa faculdade não se confundia com a tirania, pois justamente a ideia de que o monarca é capaz de julgar com sabedoria a pertinência da aplicação das normas de seu reino é o que diferencia o seu poder absoluto (irrecorrível) de um poder despótico (arbitrário).

A passagem da concepção do rei visto como um juiz para o rei visto como legislador passa necessariamente pela ascensão do monarca ao posto de autoridade suprema do reino, em detrimento da jurisdição senhorial e eclesiástica. O fortalecimento da coroa dependia do enfraquecimento do modelo feudal e da influência do direito canônico, que deveria se submeter ao direito secular.

Ainda assim,

no final do século XVI, efetivamente ainda permanecem muitos espaços onde o Príncipe não quis ou não pôde legislar; e é, sobretudo, o território das relações cotidianas entre privados – o que chamaremos “direito civil” – ainda entregue à acirrada regulamentação do costume, das imemoráveis consuetudes, respeitadas e observadas por sábios, juizes, operadores práticos. [...] Mas estamos no início do grande processo histórico que desembocará, nos primeiros anos do século XIX, na codificação napoleônica, uma codificação geral regulamentando todas as zonas do ordenamento jurídico<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> COELHO, 2016, p. 43.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>19</sup> GROSSI, 2007, p. 43.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 43.

Se a produção de normas pelo governo já existia desde o Antigo Regime, seja através do monarca ou dos seus ministros e prepostos, cabia agora diferenciar as normas produzidas pelo governo daquelas oriundas do parlamento, discussão indispensável após o advento do poder legislativo, não mais concentrado nas mãos do príncipe-legislador. De um lado tem-se um cenário não-legalista e do outro um cenário legalista. No novo momento liberal, “o drama do planeta moderno consistirá em realizar o processo de absorção de todo o *direito* na *lei*, na sua identificação na *lei*”<sup>21</sup>. A lei agora buscará regulamentar todas as zonas do ordenamento jurídico, incluindo a *loy* materializada na vontade do soberano e o *droit* das relações privadas e costumes, através do modelo unificado dos códigos modernos.

Nas repúblicas e nas monarquias constitucionais a missão exclusiva de revelar ou de descobrir a regra jurídica foi dada aos parlamentos, congressos e assembleias. Eis o que se denominou no parágrafo anterior de advento do poder legislativo, referindo-se ao privilégio parlamentar da produção da norma jurídica.

Em oposição à democracia direta, impossibilitada pelo crescimento populacional, foi encontrada a solução do esquema da representação. “O povo intervirá sucessivamente: a ele se pedirá não que formule as leis, mas que as aprove”<sup>22</sup> depois de formuladas por seus representantes. Na mesma esteira de Montesquieu e Rousseau, diria Kant que “o poder legislativo pode pertencer somente à vontade unida do povo”<sup>23</sup>. A lei, então, é identificada com a vontade geral de um “povo que é capaz de escolher, mas não de decidir”<sup>24</sup>. Neste ponto se insere a necessidade da representação política.

Mas nem toda lei, em sentido amplo, era produto da deliberação de deputados reunidos numa casa legislativa. Muitas vezes era necessário detalhar, explicar ou minimamente possibilitar a execução dos comandos legais através da regulamentação posterior de um dado

---

<sup>21</sup> GROSSI, 2007, p. 44.

<sup>22</sup> COSTA, 2012, p. 122.

<sup>23</sup> KANT, 2003, p. 156.

<sup>24</sup> “Montesquieu havia distinguido entre dois tipos de regimes (a monarquia e a república) e a estes havia acrescentado, como regime “perverso” junto aos regimes “sãos”, o despotismo. A democracia comparece como uma variante interna da república, que se realiza quando “*le peuple em corps a la souveraine puissance*” [“o povo unido tem poder soberano”] (II, 2). A soberania do povo é um sinal distintivo essencial da democracia, mas o povo não pode fazer tudo: as funções que não é capaz de desempenhar em primeira pessoa deve confiá-las aos seus ministros. Um princípio essencial da república democrática é, portanto, que o povo nomeie os seus ministros, isto é, os seus “*magistrats*”. O povo tem, de fato, duas características que impõem a eleição de ministros ou magistrados: por um lado, ele não é capaz de decidir autonomamente, porque demasiado impetuoso ou demasiado lento, impedido pela sua própria composição, pelo fato de ser, justamente, uma multidão; por outro lado, porém, o povo tem um infeliz intuito ao escolher os homens aos quais confiar o governo; aos quais confiar não somente a execução das leis, mas também a sua formulação. A democracia de fato requer, sim, que seja o povo a decidir. Concretamente, porém, somente um pequeno grupo de homens é capaz de redigir as leis” (COSTA, 2012, p. 122). COSTA, *op. cit.*, p. 123.

texto. Para exercer sua função primordial, o executivo precisaria recorrer a atos normativos subsidiários, que permitissem a aplicação e garantissem a eficácia das leis, em sentido estrito, oriundas do legislativo. Essas normas advindas de dois ramos distintos do poder político, entretanto, não poderiam ter a mesma forma e substância, nem a mesma força ou alcance, sob pena de mitigar-se a harmonia e a independência entre os poderes constituídos. Era necessário diferenciar as leis, os decretos e os regulamentos.

Os decretos e regulamentos, então, foram a forma inicial de manifestação da produção normativa do poder executivo. Sua origem remonta, como vimos, à experiência da monarquia parlamentar inglesa, assim como a ideia inicial da separação de poderes. Também na França seria desenvolvido o chamado poder regulamentar: a faculdade de baixar decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, estas últimas entendidas exclusivamente como aquelas produzidas pelo legislativo, normas primárias, abstratas e generalizadas, capazes de criar regras jurídicas no sentido de interferir na esfera jurídica dos indivíduos de forma inovadora (o que os alemães denominam *Rechtsgesetze*).

Logo, o produto do exercício do poder regulamentar são os decretos e regulamentos. A rigor, em razão da dependência em relação às leis, tais normas não podem conter disposições *ultra legem*, *citra legem* ou, obviamente, *contra legem*. Por força da hierarquia, eventual contradição se resolve pelo princípio *lex superior derogat legi inferior*, “aquele pelo qual, entre duas normas incompatíveis, prevalece a hierarquicamente superior”<sup>25</sup>.

Inicialmente, foi Jean-Jacques Rousseau quem trouxe no seu “Contrato Social” (1762) a diferenciação entre os conceitos de “lei” e “decreto”, ou, melhor dizendo, o antagonismo entre os dois conceitos. Coelho explica que “para o autor, todo decreto seria uma manifestação particular de vontade e, desta forma, jamais poderia ser considerado uma expressão da soberania”<sup>26</sup>.

Dizia Rousseau que “ou a vontade é geral, ou não; ou é a do corpo do povo, ou só de uma parte dele. No primeiro caso, a vontade declarada é um ato de soberania e faz lei. No segundo, não é mais que uma vontade particular, ou ato de magistratura; é, quando muito, um decreto”<sup>27</sup>. A hierarquia entre lei e decreto espelhava a hierarquia entre poder legislativo e poder executivo, sendo o primeiro superior ao segundo em importância na sistemática rousseauiana. Essa supremacia do poder legislativo também se repetia na sistemática kantiana (apesar desta

---

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento Jurídico**. 6. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995, p. 93.

<sup>26</sup> COELHO, 2016, p. 99.

<sup>27</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Público**. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda., [1762] 2000, p. 34.

concordar com a repartição tripla de Montesquieu). O poder legislativo deveria ser superior pois somente ele teria o condão de representar a vontade coletiva. Dizia Kant, em relação ao executivo, que as “suas diretivas ao povo e aos magistrados [...], aos quais encarrega da administração do Estado (*gubernatio*), são ordenações ou decretos (não leis), já que direcionadas a decisões em casos particulares e apresentadas como sujeitas à mudança”<sup>28</sup>, denotando, portanto, o caráter especializado e provisório desse tipo de norma. Nesse sentido, “a soberania estaria vinculada à vontade geral e deveria se expressar através das leis. Os decretos seriam normas jurídicas oriundas de uma vontade particular encarnada na figura do ‘governo’ – um elemento interno e necessário ao funcionamento do Estado”<sup>29</sup>.

Algumas décadas depois da publicação do “Contrato Social”, a ideia de lei como expressão da vontade geral, produzida pelo próprio povo ou através de seus representantes, foi incluída na “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão” (1789):

Art. 6º - A Lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através dos seus representantes, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, quer se destine a proteger quer a punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos, são igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade, e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos.<sup>30</sup>

O poder regulamentar se desenvolveu progressivamente na França a partir do período revolucionário. A Constituição de 1791, que incorporou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, não era muito clara a esse respeito e permitia ao rei somente fazer proclamações para ordenar ou recordar a execução das leis. Durante a curta vigência da Constituição de 1795, também conhecida como Constituição do Ano III, o Poder Executivo foi exercido pelo “Diretório”, órgão composto por cinco membros, denominados “diretores”. Sob a égide da Constituição do Ano III, o Diretório não possuía função legislativa muito diferente do que aquela prevista pela Constituição de 1791.

Já no fim da revolução, após o Golpe do 18 de Brumário e a ascensão de Napoleão Bonaparte ao poder, foi outorgada a Constituição de 1799 (Constituição do Ano VIII) que suprimiu a declaração de direitos pela primeira vez, desde 1789; estabeleceu o Consulado como

---

<sup>28</sup> KANT, 2003, p. 159.

<sup>29</sup> COELHO, 2016, p. 99.

<sup>30</sup> **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO**. 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

forma de governo e estipulou claramente o instituto do poder regulamentar em seu artigo 44: “O Governo propõe as leis e faz os regulamentos necessários para assegurar a sua execução”<sup>31</sup>.



**Figura 1.** Gravura em água-tinta (*aquatinte*) por Louis Binet (*circa* 1800) contendo o texto da Constituição de 1799 (*Constitution du 22 frimaire an VIII*) ao centro; a figura de *Marianne*, alegoria feminina da república francesa, do lado esquerdo; Napoleão Bonaparte, do lado direito e o Galo Gaulês, símbolo nacional, no topo. **Fonte:** [https://www.britishmuseum.org/collection/object/P\\_1925-0701-73](https://www.britishmuseum.org/collection/object/P_1925-0701-73).

<sup>31</sup> Tradução minha, no original: *Le gouvernement propose les lois, et fait les règlements nécessaires pour assurer leur exécution.*

FRANÇA. **Constitution du 22 frimaire an VIII.** 1799. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-22-frimaire-an-viii>. Acesso em: 20 jul. 2024.

“O 18 de Brumário marca claramente uma cesura”, afirma Marcel Morabito, pois o “fortalecimento do poder executivo rompeu radicalmente com a tradição constitucional que se tinha formado desde 1789. Acabou ali a supremacia da representação parlamentar. Sem dúvida este foi o preço a pagar para finalmente pôr fim à Revolução”<sup>32</sup>. Esse fortalecimento foi possível pois, na sistemática do consulado como forma de governo, Napoleão se tornou Primeiro Cônsul e, basicamente, passou a comandar o executivo com poderes quase ditatoriais. Morabito também explica que,

a tradição revolucionária (1789-1799), para além das diferentes experiências que lhe deram forma, caracterizou-se por um desejo de subordinar o Executivo, símbolo de um passado odiado. A Revolução transferiu a sede da soberania do Rei para a Assembleia, concepção que teria um impacto duradouro nos regimes de inspiração republicana [...]. Embora a tradição cesariana (1799-1814) tenha reivindicado oficialmente uma parte da herança revolucionária, desvinculou-se dela de forma irresistível, reforçando o Executivo, o que resultou num deslizamento gradual em direção à monocracia.<sup>33</sup>

Após a queda de Napoleão e a restauração dos Bourbon no trono, a França teria uma nova constituição. Esta seria a sétima desde 1791. A perene previsão do poder regulamentar foi inserida no artigo 14 da Constituição de 1814: “O rei é o chefe supremo do estado, ele comanda as forças terrestres e marítimas, declara guerra, faz tratados de paz, aliança e comércio, nomeia todos os cargos da administração pública e faz os regulamentos e ordenações necessárias para a execução das leis e a segurança do estado”<sup>34</sup>.

Charles X reinou de 1824 a 1830, durante a vigência da *Charte constitutionnelle* de 1814. Operando uma interpretação extensiva do artigo 14, o Rei decidiu que governaria através de ordenações (*ordonnances*) e assim o fez, assinando-as no dia 25 de julho de 1830. As quatro

---

<sup>32</sup> Tradução minha, no original: *En ce sens, le 18 brumaire marque bien une césure. [...] le renforcement de l'autorité exécutive rompt radicalement avec la tradition constitutionnelle issue de 1789. C'en est fini de la suprématie de la représentation parlementaire. Sans doute était-ce là le prix à payer pour mettre enfin un terme à la Révolution.*

MORABITO, Marcel. **Histoire constitutionnelle de la France: De 1789 à nos jours**. 13. ed. Issy-les-Moulineaux: Librairie LGDJ, 2014, p. 143.

<sup>33</sup> Tradução minha, no original: *La tradition révolutionnaire (1789-1799), au-delà des expériences variables à travers lesquelles elle s'est formée, se caractérise par une volonté de subordonner l'Exécutif, car symbolique d'un passé honni. La Révolution transfère le siège de la souveraineté du roi à l'Assemblée, une conception qui devait durablement marquer les régimes d'inspiration républicaine [...]. Quoique se réclamant officiellement en partie de l'héritage révolutionnaire, la tradition césarienne (1799-1814) s'en détache irrésistiblement en opérant un renforcement de l'Exécutif se traduisant par un glissement progressif vers la monocratie.*

MORABITO, 2014, p. 17.

<sup>34</sup> Tradução minha, no original: *Le roi est le chef suprême de l'Etat, il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique, et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat.*

FRANÇA. [Constituição (1814)]. **Charte constitutionnelle du 4 juin 1814**. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814>. Acesso em: 01 set. 2025.

ordenações, que ficariam conhecidas como as “Ordenações de Julho” ou “Ordenações de Saint-Cloud”, suspenderam a liberdade de imprensa, dissolveram a recém-eleita Câmara dos Deputados e ainda suprimiram o direito de emenda à constituição dos futuros parlamentares<sup>35</sup>. Charles X, portanto, suprimiu direitos através de normas secundárias, produzidas e baixadas fora do parlamento, ou seja, fora do *locus* não exclusivo, mas privilegiado, da produção legislativa.

Em termos gerais, alguns dos expedientes contidos nas ordenações de Charles X, como a suspensão da liberdade de imprensa e o fechamento do parlamento, se tornariam recorrentes nos textos das normas ditas de emergência, que subvertem a própria natureza subsidiária dos regulamentos, tem origem no poder executivo e são baixadas usualmente em momentos autoritários. Assim, as “Ordenações de Julho” são um dos primeiros exemplos históricos de abuso do alcance do poder regulamentar, antes mesmo do pleno desenvolvimento da experiência italiana com os decretos-leis, que será tratada oportunamente.

As quatro ordenações arbitrárias foram seguidas pela Revolução de 1830 (também chamada de as “Três Gloriosas”), quando Charles X foi forçado a abdicar em nome de seu primo, Luís Filipe I. A Carta Constitucional de 1814 foi então reformada para evitar novos abusos como os praticados pelo monarca anterior:

em relação ao poder executivo, em primeiro lugar, o Rei perdeu o direito, que lhe era conferido por uma interpretação extensiva do artigo 14º, de suspender as leis através de ordenações em nome da segurança do Estado.<sup>36</sup>

Uma cláusula muito aberta, diga-se de passagem. Um conceito abstrato, ambíguo e vago como “segurança do Estado”, permite a instrumentalização das interpretações sobre o seu significado para fins políticos específicos. Voltando ao exemplo concreto,

para evitar que um novo atentado, como o perpetrado por Carlos X, colocasse a liberdade em perigo, o novo artigo (art. 13º) previu que o Rei conservaria o poder de adotar regulamentos e ordenações para a execução das leis, mas ‘sem nunca poder suspendê-las ou dispensar a sua execução’.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> MORABITO, 2014, p. 169-175.

<sup>36</sup> Tradução minha, no original: *Le changement est également perceptible eu égard aux grands pouvoirs de l'État. En ce qui concerne tout d'abord le pouvoir exécutif, le roi perd le droit, que lui conférait une interprétation extensive de l'article 14, de suspendre les lois par voie d'ordonnances au nom de la sûreté de l'État.* *Ibid.*, p. 210-211.

<sup>37</sup> Tradução minha, no original: *De façon à éviter qu'un nouvel attentat, du type de celui perpétré par Charles X, ne vienne remettre en cause la liberté, le nouvel article (art. 13) prévoit que le roi conserve la faculté de faire les règlements et ordonnances pour l'exécution des lois, mais 'sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.* *Ibid.*, p. 210-211.

Mais tarde, outros estudiosos franceses dariam novos contornos ao tema. Maurice Hauriou afirmava que

uma lei é uma disposição geral que exprime a vontade do Estado e é formulada por um órgão do poder legislativo; constitui um ato legislativo. [...] Um regulamento é uma disposição geral que exprime a vontade do Estado, ou de certos membros do Estado, como as comunas, e é formulada por um órgão do poder executivo, em virtude do chamado poder regulamentar; constitui um ato de administração.<sup>38</sup>

Léon Duguit discorda dessa posição e defende que a hierarquia entre leis e regulamentos é meramente formal, logo, não devem ser diferenciados pelo aspecto material, pelo seu conteúdo. Para ele, a matéria não é suficiente para diferenciar os dois tipos de normas, posto que as características pré-definidas e a origem da norma, se emanada pelo legislativo ou pelo executivo, é o que realmente distingue uma lei de um regulamento<sup>39</sup>.

Carré de Malberg nos fala de uma “crença na generalidade da lei” e acrescenta que “enquanto a generalidade da disposição for uma condição do conceito de lei, não se pode aproximar a legislação com as medidas específicas adotadas por decreto”<sup>40</sup>, ou seja, as disposições gerais e abstratas contidas nas leis produzidas pelo parlamento (legislação primária) seriam a chave da diferenciação entre leis, decretos e regulamentos, tendo em vista que estes dois últimos (legislação secundária) somente conteriam disposições particulares e específicas para esclarecer, dar execução e fazer cumprir as leis oriundas do poder legislativo. Entendemos essa distinção como sendo de cunho material.

Independente da natureza da distinção, o poder regulamentar se estabeleceu como instituto jurídico perene e passou a integrar as constituições de diversos países europeus, seguindo o exemplo, teórico e prático, dos franceses.

A Constituição de Cádiz (1812), texto constitucional espanhol que vigorou durante dois anos apenas, trouxe a prerrogativa real de expedição de decretos regulamentos e instruções:

---

<sup>38</sup> Tradução minha, no original: *La loi est une disposition générale, exprimant la volonté de l'État, et formulée par l'organe du pouvoir législatif; elle constitue un acte de législation. [...] Le règlement est une disposition générale exprimant la volonté de l'État, ou bien de certains membres de l'État tels que les communes, et formulée par un organe de pouvoir exécutif, en vertu de ce que l'on appelle le pouvoir réglementaire; il constitue un acte d'administration.*

HAURIOU, Maurice. **Précis de droit administratif**: contenant le droit public et le droit administratif. 2. Ed. Paris: L. Larose & Forcel, 1893, p. 60.

<sup>39</sup> DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. Tome 2: La Théorie Générale de L'Etat. 2. ed. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, 1923, p. 38-40.

<sup>40</sup> Tradução minha, no original: *du moment que la généralité de la disposition passait pour une condition du concept de loi, il ne pouvait être question d'un rapprochement entre la législation et les mesures d'espèce prises par voie de décret.*

MALBERG, Raymond Carré de. **La loi, expression de la volonté générale**: étude sur le concept de la loi dans la constitution de 1875. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1931, p. 71.

Art. 171. Além da prerrogativa do Rei de sancionar as leis e promulgá-las, correspondem-lhe como poderes principais as seguintes faculdades:

1ª. Expedir os decretos, regulamentos e instruções que considere necessários para a execução das leis<sup>41</sup>.

A Constituição da Noruega de 1814, a segunda mais antiga do mundo ainda em vigor, já previu na sua redação original a possibilidade do Rei “emitir e revogar decretos relativos ao comércio, aos costumes, a todos os meios de subsistência e à administração e regulamentação pública, embora estes não possam entrar em conflito com a Constituição ou com as leis aprovadas pelo *Storting*”<sup>42</sup>, o parlamento norueguês (Artigo 17).

Na Carta Constitucional Portuguesa de 1826, o poder regulamentar foi previsto no artigo 75: “O Rei é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais Atribuições: [...] § 12.º - Expedir os Decretos, Instruções e Regulamentos adequados à boa execução das Leis”<sup>43</sup>.

Na Constituição Italiana de 1848, mais conhecida como “Estatuto Albertino”, a faculdade de emitir decretos e regulamentos se fez presente no artigo 6º: “O Rei nomeia todos os cargos do Estado; e faz os decretos e regulamentos necessários à execução das leis, sem suspendê-las ou dispensar sua observância”<sup>44</sup>.

Na chamada “Constituição da Igreja de São Paulo” (1849) - texto inserido no contexto das Revoluções de 1848, quando a Alemanha de então consistia numa Confederação de trinta e oito Estados – o parágrafo 55 do artigo 11, trouxe a seguinte previsão: “§. 55. [1] As medidas que a Autoridade Imperial pode tomar para salvaguardar a paz Imperial incluem: 1) decretos [...]”<sup>45</sup>. Rejeitada pela Prússia e pela Áustria, a *Paulskirchenverfassung* não teve vigência efetiva como Constituição de uma Alemanha unificada.

---

<sup>41</sup> Tradução minha, no original: *Art. 171. Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:*

1ª. *Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes.*

ESPAÑA. [Constituição (1812)]. **Constituição Política da Monarquia Espanhola**. Disponível em: [https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1812.pdf](https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf). Acesso em: 07 jan. 2025.

<sup>42</sup> Tradução minha, no original: *The King may issue and repeal ordinances relating to commerce, customs, all livelihoods and the public administration and regulation, although these must not conflict with the Constitution or with the laws passed by the Storting.*

NORUEGA. [Constituição (1814)]. **Constituição do Reino da Noruega**. Disponível em: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2025.

<sup>43</sup> PORTUGAL. [Constituição (1826)]. **Carta Constitucional de 29 de abril de 1826**. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/parlamento/documents/cartaconstitucional.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2025.

<sup>44</sup> Tradução minha, no original: *Art. 6º. Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato; e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne.*

ITÁLIA. (Constituição[1848]). **Statuto Fondamentale della Monarchia di Savoia**. Disponível em: [https://storia.camera.it/img-repo/statuto\\_albertino.pdf](https://storia.camera.it/img-repo/statuto_albertino.pdf). Acesso em: 01 jun. 2024.

<sup>45</sup> Tradução minha, no original: *§. 55. Die Maaßregeln, welche von der Reichsgewalt zur Wahrung des Reichsfriedens ergriffen werden können, sind: 1) Erlasse [...]*

Duas décadas após, na Constituição do Império Alemão (1871), mais conhecida como “Constituição de Bismarck”, essa faculdade foi descrita no artigo 17:

Art. 17. O imperador tem o direito de elaborar e proclamar as leis imperiais e de supervisionar a sua execução. As ordens e decretos do Imperador são emitidos em nome do *Reich* e, para serem válidos, requerem a referenda do Chanceler do Império, que assim assume a responsabilidade <sup>46</sup>.

Por fim, na Constituição Francesa de 1875, em verdade, nas Leis Constitucionais de 1875 (*Lois constitutionnelles de 1875*) - que estabilizaram o Direito Constitucional francês depois dos onze textos progressos que haviam vigorado sucessivamente nos oitenta e quatro anos passados desde a Revolução<sup>47</sup> - o *pouvoir réglementaire* foi previsto de forma esparsa no artigo 3º que dizia que o Presidente da República monitora e garante a execução das leis aprovadas por ambas as câmaras (Câmara dos Deputados e Senado) e em outros artigos que mencionam os decretos do Presidente (artigo 6º e artigo 12).

O poder regulamentar, portanto, já era um instituto bem estabelecido no século XIX. Entender primeiro a trajetória e a importância do dogma da separação dos poderes e da faculdade do poder executivo expedir normas regulamentares é fundamental para entender como essas categorias seriam posteriormente reinterpretadas, superadas ou, até mesmo, frontalmente desrespeitadas por executivos hipertrofiados, em clara usurpação da atividade legislativa reservada ao parlamento. Somente compreendendo a lógica e a relevância do poder regulamentar, se faz possível compreender o quanto paradoxal foi dar a atribuição de fazer leis em sentido estrito ao poder executivo, após a conquista da separação, harmonia e independência entre os poderes políticos e a diferenciação entre leis e decretos, visando justamente a limitação da atividade legislativa governamental e a prevenção de abusos facilmente perpetrados por meio da subversão dessa faculdade. A história da produção de normas pelo Poder Executivo no Brasil, desde o início da Primeira República até o ocaso de Getúlio Vargas, passa necessariamente pelo entendimento dessa construção vinda de fora, que seria demolida por uma sequência de governos autoritários.

---

ALEMANHA. [Constituição (1849)]. **Constituição do Império Alemão de 28 de março de 1849**. Disponível em: <http://www.documentarchiv.de/nzjh/verfdr1848.htm>. Acesso em: 07 jan. 2025.

<sup>46</sup> Tradução minha, feita com o auxílio do tradutor “DeepL”. No original: *Art. 17 Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.*

ALEMANHA. [Constituição (1871)]. **Constituição do Império Alemão**. Disponível em: <https://www.verfassungen.de/de67-18/verfassung71-i.htm>. Acesso em: 07 jan. 2025.

<sup>47</sup> Estes foram, respectivamente, a Constituição de 1791; Constituição de 1793 (Ano I); Constituição de 1795 (Ano III); Constituição de 1799 (Ano IV); Constituição de 1802 (Ano X); Constituição de 1804 (Ano XII); Constituição de 1814; Constituição de 1815; Constituição de 1830; Constituição de 1848 e a Constituição de 1852.

## 2 ATIVIDADE LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO NA PRIMEIRA REPÚBLICA (1889-1930)

O poder regulamentar apareceu pela primeira vez no Brasil na Constituição de 1824, de modo que não podemos nos furtar de mencionar brevemente o período imperial. Nos anos que se seguiram a independência do Brasil, a já tradicional forma de governo monárquica teve que se adequar à nova roupagem constitucional e ao sistema de governo parlamentarista. O primeiro anteprojeto de constituição do Brasil ficou popularmente conhecido como “Constituição da Mandioca”. Isto porque estabelecia o voto censitário com base na renda dos eleitores através de seu artigo 123, o qual, além do gozo dos direitos políticos, exigia rendimento líquido anual no valor de cento e cinquenta alqueires de farinha de mandioca como um dos requisitos para votar. O projeto foi elaborado em 1823 por uma comissão composta por seis deputados liderados por Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva, mais conhecido como Andrada Machado. A famigerada *Constituição da Mandioca* “tomava por pressuposto a continuidade das prerrogativas monárquicas, agora com adaptações ‘constitucionalizantes’<sup>48</sup>. A separação dos poderes políticos em três ramos distintos estava presente no artigo 39:

“Art. 39. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Império são três; o Poder Legislativo, o Poder Executivo, e o Poder Judiciário”<sup>49</sup>.

Após o discurso de abertura do Imperador proferido no evento de instalação da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, em 3 de maio de 1823, Andrada Machado chegou a afirmar que “a distinção dos poderes políticos é a primeira base de todo o edificio constitucional”<sup>50</sup>. Já o artigo 41 do projeto, previa que o poder legislativo seria delegado a assembleia geral e ao imperador conjuntamente. Naquele momento, o “Patriarca da Independência” José Bonifácio, que era irmão de Andrada Machado, defendeu em um manifesto “a capacidade legislativa do monarca, não como uma ‘ambição de legislar’, mas como o exercício de um poder que o imperador naturalmente possuía, ao menos em parte”<sup>51</sup>. As disputas em torno da capacidade legislativa do poder executivo se iniciaram antes mesmo da outorga da primeira constituição brasileira.

Um dos críticos do projeto foi o Frei Joaquim do Amor Divino Caneca. David F. L. Gomes afirma que “Frei Caneca é, de longe, o nome mais lembrado quando se pensa no que

---

<sup>48</sup> COELHO, 2016, p. 25.

<sup>49</sup> BRASIL. **Projeto de Constituição para o Império do Brasil**. 1823. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/0e4be98a-c09f-46c9-91e6-3923959cabdd>. Acesso em: 01 set. 2025.

<sup>50</sup> MACHADO *apud* COELHO, 2016, p. 29.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 25.

teria sido uma alternativa republicana no momento de fundação do Brasil como um novo país”<sup>52</sup>. Em reunião organizada no Recife para deliberar sobre o juramento do projeto constituinte pelo Imperador, além de atribuir ao poder moderador a pecha de “nova invenção machiavélica” e “chave mestra da opressão da nação brasileira”, Frei Caneca afirmou com veemência: “É um absurdo em política, que aqueles que fazem ou influem na factura das leis sejam os mesmos que as executem; e não se pode apresentar uma prova mais authentica da falta de liberdade do projecto, do que esta”<sup>53</sup>.

De qualquer maneira, o projeto dos Andradas, apresentado na sessão da assembleia de 1 de setembro de 1823, não vingou. Em verdade, nem sequer chegou a ser discutido por completo, pois após a chamada “noite da agonia”, Dom Pedro I assinou um decreto dissolvendo a Constituinte que havia sido convocada. Um novo anteprojeto foi elaborado pelo Imperador e seu Conselho de Estado (formado por João Severiano Maciel da Costa, Luiz José de Carvalho e Mello, Clemente Ferreira França, Marianno José Pereira da Fonseca, João Gomes da Silveira Mendonça, Francisco Villela Barboza, barão de Santo Amaro, Antonio Luiz Pereira da Cunha, Manoel Jacinto Nogueira da Gama e José Joaquim Carneiro de Campos) resultando na carta constitucional outorgada em 25 de março de 1824.

O instituto do poder regulamentar se fez presente na primeira constituição brasileira, mais especificamente no artigo 102:

“Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições: [...] XII. Expedir os Decretos, Instruções, e Regulamentos adequados à boa execução das Leis”<sup>54</sup>.

O Imperador exercia o Poder Moderador, “chave de toda a organização política”, e também era o Chefe do Poder Executivo que, por sua vez, era exercido pelos seus ministros. Segundo esse sistema, os regulamentos eram mandados observar através de decretos imperiais enquanto as instruções eram atos ministeriais destinados a desenvolver o pensamento dos regulamentos. De qualquer modo, Antônio Joaquim Ribas – o Conselheiro Ribas – observou de maneira pertinente no livro “Direito Administrativo Brasileiro: Noções Preliminares” (1866)

---

<sup>52</sup> GOMES, David Francisco Lopes. **A Constituição de 1824 e o problema da modernidade: o conceito moderno de Constituição, a história constitucional brasileira e a Teoria da constituição no Brasil**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-APCQFW>. Acesso em: 01 set, 2024, p. 105.

<sup>53</sup> CANECA, Frei Joaquim do Amor Divino. **Obras políticas e litterarias de Frei Joaquim do Amor Divino Caneca**. Tomo I. Recife: Typographia Mercantil, 1875, p. 43.

<sup>54</sup> BRASIL. [Constituição (1824)]. **CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824)**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 02 set. 2024.

que “na nossa nomenclatura administrativa não é possível differençar-se por caracteres claros e fixos — os regulamentos, regimentos, estatutos e instrucções, todos comprehendidos na classe — decretos geraes ou regulamentares”<sup>55</sup>.

Os chamados “avisos” - outra espécie relevante do período - não foram previstos no inciso XII do artigo 102, todavia, foram utilizados rotineiramente:

Após a independência, a força de lei foi expressamente retirada dos decretos e dos alvarás pelo sistema jurídico constitucional, o aviso não recebeu a mesma atenção dos constitucionalistas brasileiros e o seu uso tenderia, com o tempo, a emular as funções anteriormente exercidas pelos decretos, cartas régias e “alvarás com força de lei”<sup>56</sup>.

José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente, “o principal constitucionalista do Império”<sup>57</sup>, escreveu o livro “Direito Público Brasileiro e Analyse da Constituição do Império”, publicado em 1857. Nessa obra, Pimenta Bueno faz uma defesa intransigente da separação dos poderes e, conseqüentemente, dos princípios e limites do poder regulamentar, abominando a possibilidade de produção legislativa primária por parte do executivo:

Tudo que é crear princípios, regras ou disposições geraes; dar, tirar ou modificar direitos ou obrigações; impor deveres, prohibições, privilégios ou limitações às faculdades do homem ou do cidadão; estabelecer multas ou penas civis e criminaes, é não só da alçada da lei, mas de seu domínio exclusivo, que não tolera que outrem senão ella tenha esta grande autoridade, porque ella e só ella é a competente e privativa expressão da vontade e soberania nacional. [...] Esta imensa faculdade é pois justamente a que pertence à assembléa geral, salva a dependência da sanção, que é o seu complemento necessário e valiosa garantia.<sup>58</sup>

Assim, a divisão dos poderes políticos, “e sua exata e real separação” era considerada “a primeira e essencial condição da veracidade do systema constitucional”<sup>59</sup> e se somava aos antigos e consagrados institutos da sanção e veto e da possibilidade de se expedir decretos e regulamentos. Dizia o autor que “o governo não deve por título algum falsear a divisão dos poderes políticos, exceder suas próprias atribuições, ou usurpar o poder legislativo”. Em outro momento, afirmou categoricamente: “mantenha-se cada poder em sua órbita, que esse é o verdadeiro e o mais respeitável de todos os regulamentos, o mais digno da civilização brasileira”<sup>60</sup>.

<sup>55</sup> RIBAS, Antônio Joaquim. **Direito Administrativo Brasileiro: Noções Preliminares**. Rio de Janeiro: F. L. PINTO & C, LIVREIROS-EDITORES, 1866, p. 225.

<sup>56</sup> COELHO, 2016, p. 230.

<sup>57</sup> LYNCH, Christian Edward Cyril. Entre o autoritarismo e o judicialismo: o espectro do Poder Moderador na República (1889-1945). **História do Direito**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 82–116, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/83606>. Acesso em: 27 dez. 2024, p. 87.

<sup>58</sup> BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imperial e Constitucional de J. Villeneuve & C, 1857, p. 68.

<sup>59</sup> BUENO, 1857, p. 23-24.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 83.

Ao comentar o artigo 102 da Carta de 1824, Pimenta Bueno definiu os regulamentos como atos do poder executivo, de mera execução e não de legislação, disposições gerais e móveis revestidas de certas formas mandadas observar por decreto imperial, que preparam os meios, determinam os detalhes e coordenam as providências necessárias para que as leis fossem facilmente executadas sem encontrar nenhum obstáculo em qualquer parte do país. Dizia que “dar regulamento não é poder alterar os preceitos da lei e forçar os juizes a violá-la”<sup>61</sup>. Já as instruções foram definidas como

actos ministeriais que se destinão a desenvolver o pensamento dos regulamentos ou ordens de governo, ou suas idéas sobre o modo de resolver as dificuldades que possão ocorrer na execução das leis ou realização dos actos administrativos. São avisos detalhados que prescrevem a marcha que os agentes da administração devem seguir para o bem do publico serviço, para que haja unidade, harmonia e atividade governamental<sup>62</sup>.

Pimenta Bueno também defendeu o argumento de que era impossível prever de antemão todas as vicissitudes e assuntos a serem regulados por lei:

Seria não só inconveniente, mas por ventura mesmo impossível, que o poder legislativo, tendo de decretar a lei, previsse e descesse a todos os detalhes de sua execução. Seria inconveniente, porque fôra tolher toda a acção do poder executivo demandada pelas necessidades e condições locais e móveis, ou pelas variadas circunstancias do publico serviço. Seria quase impossível, por isso mesmo que as leis abraçam todo o Estado, todas as suas localidades e condições diversas, que não podem ser apreciadas de antemão, e só sim em face da occurencias que exigem medidas e detalhes mutáveis, e não disposições fixas, como são as da lei. Consequentemente, como a lei em sua execução demanda providencias, detalhes variáveis, mobilidade conveniente, para que preencha bem os seus fins, para que não encontre obstáculos, com razão attribuo a constituição do imperio ao poder executivo a tarefa de expedir os actos necessários para a boa execução dos preceitos legislativos<sup>63</sup>.<sup>64</sup>

Por fim, ele também enumerou cinco hipóteses que constituiriam graves abusos da atribuição de fazer os regulamentos, decretos e instruções necessárias para a execução das leis:

De que temos exposto, e do principio, também incontestável, que o poder executivo tem por attribuição executar, e não fazer a lei, nem de maneira alguma altera-la, segue-se evidentemente que ele cometeria grave abusos em qualquer das hypotheses

---

<sup>61</sup> BUENO, 1857, p. 82.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 239.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 236.

<sup>64</sup> Jonh Locke já dizia em 1689 que “como os legisladores são incapazes de prever e prover leis para tudo o que pode ser útil à comunidade, o executor das leis, possuindo o poder em suas mãos, tem pela lei comum da natureza o direito de utilizá-lo para o bem da sociedade em casos em que a lei civil nada prescreve, até que o legislativo possa convenientemente se reunir para preencher esta lacuna. Há muitas coisas em que a lei não tem meios de desempenhar um papel útil; é preciso então necessariamente deixá-las a cargo do bom senso daquele que detêm nas mãos o poder executivo, para que ele as regulamente segundo o exigirem o bem público e suas vantagens. Mais que isso, convém às vezes que as próprias leis se retraiam diante do poder executivo, ou antes, diante da lei fundamental da natureza e do governo, ou seja, que tanto quanto possível todos os membros da sociedade devem ser preservados (§159)” (LOCKE, [1689] 1994).

seguintes:

1º Em crear direitos, ou obrigações novas, não estabelecidos pela lei, porquanto seria uma innovação exorbitante de suas atribuições, uma usurpação do poder legislativo, que só pudera ser tolerada por camaras desmoralizadas. Se assim não fora poderia o governo crear impostos, penas ou deveres, que a lei não estabeleceu, teríamos dous legisladores, e o systema constitucional seria uma verdadeira ilusão.

2º Em ampliar, restringir ou modificar direitos ou obrigações, porquanto a faculdade lhe foi dada para que fizesse observar fielmente a lei, e não para introduzir mudança ou alteração alguma nella, para manter os direitos e obrigações como forão estabelecidos, e não para acrescenta-los ou diminui-los, para obedecer ao legislador, e não para sobrepôr-se a elle.

3º Em ordenar, ou prohibir o que ella não ordena, ou não prohibe, porquanto dar-se-hia abuso igual a que já notámos no antecedente numero primeiro. E demais, o governo não tem autoridade alguma para supprir, por meio regulamentar, as lacunas da lei, e mormente do direito privado, pois que estas entidades não são simples detalhes, ou meios de execução. Se a matéria como princípio é objecto da lei, deve ser reservada ao legislador; se não é, então não há lacuna na lei, sim objecto de detalhe de execução.

4º Em facultar, ou prohibir, diversamente do que a lei estabelece, porquanto deixaria esta de ser qual fôra decretada, passaria a ser diferente, quando a obrigação do governo é de ser em tudo e por tudo fiel e submisso á lei.

5º Finalmente, em extinguir ou annullar direitos ou obrigações, pois que um tal acto equivaleria á revogação da lei que os estabelecêra ou reconhecêra; seria um acto verdadeiramente attentatorio.<sup>65</sup>

O Conselheiro Ribas no seu “Direito Administrativo Brasileiro: Noções Preliminares” - concluído em 1860, mas só publicado em 1866 – cita por diversas vezes a obra de Pimenta Bueno publicada alguns anos antes. Ribas concorda com a impossibilidade de se prever as matérias urgentes a serem regulamentadas por normas, bem como sobre o papel do poder regulamentar:

A lei deve ser geral e permanente, e portanto exprimir-se por meio de syntheses applicaveis á todos os pontos do territorio, e á todos os momentos do longo periodo que cumpre que ella viva. As circumstancias sociaes, entretanto, se modificão e se transformão perenemente no espaço e no tempo; e a lei não pôde prever e providenciar acerca dessas transformações de todos os momentos, desses milhares de emergencias sempre novas. Assim, para que a sua execução não encontre tropeços, incumbe á administração applicar sistematicamente ás hypotheses variaveis da vida pratica o pensamento da lei, esclarecendo e completando a palavra de que ella se serve, e decretando as medidas secundarias de mera execução. É esta a attribuição que no art. 102 §12 a Constituição concede ao poder executivo, quando o autorisa a expedir decretos, instrucções e regulamentos adequados á boa execução das leis. Esta missão suplementar confere á administração character quasi legislativo; não se trata da faculdade de interpretar as leis, que é attribuição exclusiva do poder legislativo (Const. art. 15 § 8º); e sim apenas da faculdade de facilitar e dirigir a execução da lei, adaptando-a ás circumstancias variaveis das localidades, ou ás novas emergencias do tempo, suprindo a ausencia do legislador, á quem não convem invocar de continuo para solver as pequenas e sempre renascentes difficuldades de execução. Onde, porém, cessa o dominio da lei, e começa a tarefa regulamentar da administração? Em these já respondemos: a lei formula syntheses geraes e permanentes; a administração desenvolve estas syntheses, applicando-as ás circumstancias especiaes e variaveis do logar e do tempo; a lei proclama os princípios, a administração deduz e organisa as consequencias.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> BUENO, 1857, p. 237.

<sup>66</sup> RIBAS, 1866, p. 67-68.

Após analisar a introdução do poder regulamentar na Constituição de 1824 e duas das principais doutrinas do período é possível concluir que:

- Os institutos mais antigos do constitucionalismo, a saber, o princípio da divisão e harmonia dos poderes políticos e os seus consectários, a sanção e veto e o poder regulamentar, formas de legítimas de controle entre os poderes, foram incorporados já na primeira constituição brasileira;
- Não houve, durante todo o período imperial, previsão constitucional de uma espécie normativa oriunda do executivo, que tivesse a mesma força da lei produzida pelo legislativo. Logo, a diferença entre a força, o alcance e a natureza das normas primárias e das normas secundárias (de mera execução ou regulamentação), ao menos teoricamente<sup>67</sup>, vigorou durante os governos de ambos os *Pedros*.

O mesmo não pode ser dito do processo que estava em curso na Itália. Paralelamente, enquanto o livro de Pimenta Bueno ressoava entre os juristas brasileiros, formados nas cadeiras de Coimbra, São Paulo e Recife, as já assentadas limitações às faculdades legiferantes do executivo, materializadas no instituto do poder regulamentar, vinham sendo alteradas e subvertidas através da *chave conceitual da necessidade* na Itália.

---

<sup>67</sup> Segundo Coelho (2016): “A expansão da capacidade do governo de controlar e disciplinar a administração e de neutralizar a oposição política através dos ministérios se desenvolveu, em parte, com o uso da atribuição regulamentar do executivo, tanto pelos liberais, quanto pelos conservadores” (p. 26). “Ao lado dos decretos e das resoluções, o governo também usaria de forma mais consistente aquele poder regulamentar na expedição das ‘instruções’ . [...] Outro instrumento normativo que cabia propriamente aos ministros e secretários de Estado era a portaria. Por meio de portarias os ministros poderiam resolver controvérsias e responder a questões levadas à atenção do governo” (p. 174). Já a “a denominação ‘aviso’ poderia ser dada a qualquer despacho de expediente de uma autoridade pública emitido a outra autoridade” (p. 230). “A constância dos avisos ministeriais no Império parece seguir da tendência de submeter o direito e os juristas a um controle governamental iniciada no período pombalino. No período do absolutismo, o monarca possuía a seu dispor uma variedade de instrumentos normativos com força de lei. [...] A linguagem jurídica na qual os avisos estavam inseridos no período da regência, ainda que estivesse diante de um regime constitucional de características políticas liberais, seria marcada pelo vocabulário associado ao Antigo Regime e ao absolutismo. Se **a capacidade legislativa do monarca se desenvolveu como um dos principais elementos da doutrina absolutista**, ao lado da defesa das prerrogativas monárquicas como uma esfera de poder autônoma do governo, o vocabulário de apoio à *potestas legislativa* da Coroa ainda seria reproduzido em pleno liberalismo do século XIX para justificar um papel ativo ao Poder executivo. **Este papel ativo do Poder executivo ultrapassava em muito o caráter aparentemente passivo designado pela Constituição de cuidar a aplicação da lei**. Para garantir a segurança, a ordem, e a correta execução da lei, os antigos elementos que embasavam o poder legislativo do monarca passariam a ser usados para defender um certo dirigismo político social exercido pelo Poder executivo em associação com o Poder moderador” (p. 230). “Fica claro que o liberalismo brasileiro do século XIX não só permitia, mas esperava que o Executivo tivesse um papel regulamentar forte, ao atuar em conjunto com o Poder Moderador” (p. 156). Sobre o tema da atuação legislativa do governo no Império, cf. COELHO, Fernando Nagib Marcos. *Tipos normativos e separação dos poderes: a função política do aviso ministerial durante a regência (1831-1840)*. 2016. 251 p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2016.

No século XIX, a distinção de atribuições entre as leis e os decretos do executivo estava longe de ser clara e consolidada e era frequentemente ameaçada por projetos de poder autocráticos. Ainda assim, o poder regulamentar estava presente em diversas constituições e “a limitação do poder dos decretos foi uma frente de ataque clara do liberalismo parlamentar”<sup>68</sup>, tanto nas monarquias quanto nas repúblicas.

Na Itália, todavia, a “*instabilidade semântica*” seria utilizada como fundamento para a defesa da centralidade do executivo no estabelecimento dos sentidos corretos das palavras na política, na administração, nas leis e mesmo na Constituição”<sup>69</sup>. Por ser aquele país o local de desenvolvimento dos decretos-leis, devemos estudar brevemente esse processo, em outras palavras, fazer uma necessária viagem à Itália para depois voltarmos novamente nossa atenção para o Brasil.

## 2.1 Prólogo – Decretos com “força de lei” na Itália Pré-Fascista

Heikki Pihlajamäki - um dos grandes nomes da “História Comparada do Direito”<sup>70</sup> – defende que a historiografia jurídica contemporânea deve necessariamente contextualizar internacionalmente os seus objetos de estudo. De fato, mesmo trabalhando com o contexto brasileiro, não se pode deixar de “olhar para fora”. Mas esse olhar para o distante, não pode perder de vista o que se encontra perto, os pequenos detalhes que correm o risco de não serem notados com a ampliação do foco.

Ao trabalharmos com institutos de contornos transnacionais, devemos ainda ter o cuidado “de não apresentar as conexões entre diferentes países a partir de um modelo de centro e periferia. Contar a história da progressiva e triunfal expansão de uma ideia luminosa não é uma forma adequada de perceber efetivamente os seus usos e significados”<sup>71</sup>. Por essa razão, continua Costa,

é imprescindível uma abordagem que seja centrada no local de “recepção”, de tal maneira a perceber os detalhes dos verdadeiros usos a que uma inovação externa é submetida. E, para isso, o simples modelo das “influências” é insuficiente. É relativamente pobre simplesmente indicar a suposta “origem” de um ou outro instituto jurídico. A riqueza desses dispositivos intelectuais demanda mais refinamento<sup>72</sup>.

<sup>68</sup> COELHO, 2016, p. 22.

<sup>69</sup> *Ibid.*, 2016, p. 20.

<sup>70</sup> Cf. PIHLAJAMÄKI, Heikki. Comparative Contexts in Legal History: are we all comparatists now? *Sequência* (Florianópolis), n. 70, p. 57-75, jun. 2015.

<sup>71</sup> COSTA, Arthur Barrêto de Almeida. **Desencontro Marcado? Desapropriação, Eficiência Administrativa e Absolutismo Proprietário no Brasil (1826-1930)**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2019, p. 292.

<sup>72</sup> COSTA, 2019, p. 292.

Logo, apesar de podermos apontar, sem grandes divergências, a emergência ou proveniência de alguns dos institutos estudados na Itália, como veremos adiante, não se deve situar o foco no “polo emissor”, afastando-se assim as noções de “origem” ou “influência”, como se inevitavelmente existisse somente o movimento do “centro” para a “periferia”, visões inadequadas por perpetuar o eurocentrismo que há muito perdura no Direito. Por outro lado, num contexto de comunicação jurídica internacional formada por dois polos distintos, o foco deve ser situado no “polo receptor”, na “tradução” do instituto em detrimento da “emissão”, ou seja, na análise das particularidades locais que favoreceram a tradução do instituto para uma dada realidade nacional. Essa é a proposta metodológica materializada nas “*Cultural Translations*” estudadas pela professora alemã Lena Foljanty.

Foljanty nota que durante muito tempo os “transplantes jurídicos” de Alan Watson<sup>73</sup> foram a metáfora predominante na descrição do trânsito internacional de ideias e institutos jurídicos, todavia, o aspecto médico subjacente a metáfora enfatiza que os órgãos podem ser tão somente aceitos ou rejeitados pelo “corpo” para o qual foram transplantados. A adoção de leis estrangeiras oferece uma variedade muito mais ampla de reações<sup>74</sup>.

A tradução, todavia, é um ato criativo que envolve escolhas do tradutor, as dificuldades impostas por características locais e até mesmo termos que não podem ser traduzidos com exatidão. Essa complexidade adicional aplicada ao Direito Comparado, obriga a levar em conta “os atores e instituições envolvidas, pois são eles que tomam as decisões e moldam o processo de transferência”<sup>75</sup>. Além disso, conforme explicam Flores e Machado, essa metáfora é capaz de captar “as transformações que a ideia ou prática jurídica pode sofrer em suas trocas com o sistema jurídico alvo após a sua tradução inicial”<sup>76</sup>, acompanhando não só o período de adaptação a nova realidade, mas também a mutabilidade que pode ser constatada ao longo do tempo. “Essas transformações podem incluir a neutralização total do ‘texto’ traduzido – a regra ou prática jurídica – tanto por ostracismo (desuso ou dessuetude) como por censura (ou seja, afirmando que a prática é inconstitucional)”<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> WATSON, Alan. **Legal transplants: an approach to comparative law**. Edimburgo: Scottish Academic Press, 1974.

<sup>74</sup> FOLJANTY, Lena. Legal Transfers as Process of Cultural Translation: On the Consequences of a Metaphor. **Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series**, n. 2015-09. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2682465](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2682465). Acesso em: 01 jun. 2024.

<sup>75</sup> Tradução minha, no original: *the actors and institutions involved, for they are the ones making the decisions and shaping the transfer process*.

FOLJANTY, 2015, p. 15.

<sup>76</sup> FLORES, Alfredo de J.; MACHADO, Gustavo Castagna. Tradução cultural: um conceito heurístico alternativo em pesquisas de direito. **História e Cultura**, Franca, v. 4, n. 3, dez. 2015. Disponível em: <https://seer.franca.unesp.br/index.php/historiaecultura/article/view/1695>. Acesso em: 01 out. 2025, p. 128-129.

<sup>77</sup> FLORES; MACHADO, 2015, p. 129.

A categoria analítica das “traduções jurídico-culturais” – ao invés da simples recepção ou dos *legal transplants* de Watson, portanto – é capaz de nos guiar criticamente na análise das fontes históricas, incluindo os próprios textos legais e os livros de doutrina jurídica das épocas estudadas.

Neste prólogo, nosso olhar será direcionado para a península itálica na primeira metade do século XIX, quando esta estava dividida entre diversos reinos, ducados, grão-ducados e territórios da Igreja Católica Romana. Era uma quinta-feira, dia 23 de março de 1848, quando Carlos Alberto de Sabóia, rei da Sardenha, declarou guerra ao Império Austríaco, o predecessor do Império Austro-Húngaro, então comandado por Fernando I, Imperador da Áustria e Rei da Lombardia-Vêneto. O Reino Lombardo-Vêneto ocupava boa parte do norte do território que hoje corresponde à Itália e vinha sendo governado pelos austríacos desde a época das guerras napoleônicas. Nos dias 25 e 26 de março daquele ano, duas guardas avançadas cruzaram o rio Ticino, entrando em território inimigo. Começava ali a Primeira Guerra de Independência Italiana, travada entre 23 de março de 1848 e 24 de março de 1849.

Algumas semanas antes do início do conflito, Carlos Alberto havia promulgado o “Estatuto fundamental da Monarquia de Sabóia”, ou “Estatuto Albertino”, como veio a ser conhecido em homenagem ao monarca. Após o *Risorgimento*, o estatuto passou a ser aplicado em todo o território do recém-unificado Reino da Itália e assim permaneceu até 1948. Durante quase cem anos, essa foi a única constituição a reger a monarquia instalada na península itálica.

O Estatuto Albertino previu a separação tripartite de poderes: o poder executivo pertencia apenas ao Rei, como Chefe Supremo do Estado (Artigo 5º); o poder legislativo, de sistema bicameral, seria exercido coletivamente pelo Rei e por duas Câmaras: o Senado e a Câmara dos Deputados (Artigo 3º) e o poder judiciário seria formado por juízes escolhidos pelo Rei, que administrariam a justiça em seu nome (Artigos 68 e 69).

Essa participação do Rei no poder legislativo foi explicitada nos artigos 6º e 7º, os quais limitavam a atuação do monarca na feitura das leis ao exercício do poder regulamentar e de sanção:

“Art. 6º. O Rei nomeia todos os cargos do Estado; e faz os decretos e regulamentos necessários à execução das leis, sem suspendê-las ou dispensar sua observância<sup>78</sup>.

Art. 7º. Só o Rei sanciona e promulga as leis”<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Tradução minha, no original: *Art. 6º. Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato; e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne.*

<sup>79</sup> Tradução minha, no original: *Art. 7º. Il Re solo sanziona le leggi e le promulga.*

Assim, a Constituição Italiana de 1848 previa a existência de uma única espécie normativa, genericamente chamada de “lei”. Subordinadas a ela, estariam os “decretos e regulamentos” expedidos estritamente para possibilitar a execução das “leis” oriundas do Poder Legislativo. Attilio Brunialti comenta a distinção que já foi tratada anteriormente, dizendo que a *lei* “sempre obriga os cidadãos. [...] O decreto e o regulamento, só os obriga na medida em que cumpre a *lei*”<sup>80</sup>.

Logo, a Constituição Italiana de 1848 não previu expressamente a existência da espécie normativa que viria a ser conhecida como “decreto-lei”: um decreto governamental de urgência com força provisória de lei, ou seja, capaz de inovar no ordenamento jurídico, podendo criar, modificar e extinguir direitos e obrigações, assim como as leis emanadas pelo próprio parlamento. Segundo Massimo Meccarelli, “de fato, a letra do Estatuto Albertino deixou pouco espaço para a possibilidade de conceber um poder executivo capaz de exercer poder legislativo”<sup>81</sup>. Todavia, foi durante os primeiros anos de vigência do novo texto constitucional que os contornos da atividade legiferante carreada pelo poder executivo começaram a se delinear.

---

<sup>80</sup> Tradução minha, no original: *la legge, obbliga sempre i cittadini. [...] il decreto e il regolamento, li obbliga solo in quanto sia conforme alla legge.*

BRUNIALTI, Attilio **Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni**, vol. 2. Turim: Unione Tipografico-Editrice, 1900, p. 129.

<sup>81</sup> Tradução minha, no original: *Anzi la lettera dello Statuto albertino lasciava pochi spazi alla possibilità di concepire un potere esecutivo capace di esercitare il potere legislativo.*

MECCARELLI, Massimo. La questione dei decreti-legge tra dimensione fattuale e teorica: la sentenza della Corte di cassazione di Roma del 20 febbraio 1900 riguardo al r.d. 22 giugno 1899 n. 227. **Historia Constitucional** (revista electrónica), Madrid, n. 6, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.17811/hc.v0i6.81>. Acesso em: 12 jun. 2023, p. 271.



**Figura 2.** Frontispício da edição fac-símile do Estatuto Albertino publicado na ocasião do 50º aniversário do texto constitucional (1898). Ao centro, parte do preâmbulo e a figura do Rei *Carlo Alberto di Savoia-Carignano*. A moldura ao redor é ornamentada por diversos brasões de armas da nobreza italiana. **Fonte:** <https://archivio.fototeca-gilardi.com/STATUTO-ALBERTINO-item/en/1/29325>.

No contexto da já citada Primeira Guerra de Independência Italiana (1848-1849), o então deputado Urbano Rattazzi discursou na Câmara dos deputados da Sardenha em 19 e 20 de

março de 1849, onde defendeu haver uma lei superior a qualquer *Statuto*: a lei da necessidade<sup>82</sup>. Ali se iniciou o processo através do qual o decreto governamental de urgência “de instrumento derogatório e excepcional de produção normativa transformou-se em uma fonte ordinária de produção do direito”<sup>83</sup>.

Tais normas foram chamadas inicialmente de “*ordinanze d’urgenza*” e inauguraram esse modo atípico de produção legislativa, ainda que sem previsão expressa de sua constituição<sup>84</sup>. Em 1898, ao julgar e prover um recurso através da sentença de 17 de novembro de 1888, a Corte de Cassação de Roma (*Corte di Cassazione di Roma*) estabeleceu pontos importantes sobre a sistemática dos decretos governamentais de urgência, pontos esses que seriam frequentemente lembrados pela jurisprudência italiana nos anos que se seguiram.

Para justificar os decretos com força de lei, o Tribunal Romano recorreu ao já citado argumento que Urbano Rattazzi havia defendido na Câmara dos deputados da Sardenha em 1849: “uma necessidade invencível de fato, que se torna razão suprema de direito”<sup>85</sup>. Segundo o Tribunal, tal argumentação “não contradiz o Estatuto, ao contrário, o explica e o cumpre... porque na vida cotidiana de um Estado não há apenas necessidades ordinárias que estão sempre surgindo, as quais um Estatuto já foi capaz de prever; há sempre um imprevisto que escapa a toda a lei, e sobretudo à lei mais geral que deve governar todo o Estado; há necessidades que, não evitadas hoje, ameaçam o perigo de amanhã”<sup>86,87</sup>.

---

<sup>82</sup> Emilio Crosa (1951), professor de Direito Constitucional universidade de Turin entre a década de 1930 e 1960, esmiúça esse ponto: “La prima esposizione di questa tesi venne fatta da Urbano Rattazzi nelle discussioni avvenute il 19 e il 20 marzo 1849 alla Camera sul disegno di legge inteso a limitare la libertà individuale domiciliare e di stampa, alla vigilia della ripresa della guerra contro l’Austria: “A fronte dello Statuto — egli diceva — sta un’altra legge superiore ad ogni Statuto, sta la legge della necessità. Se così non fosse converrebbe dire che la società istessa manchi dei mezzi che le sono necessari per difendersi; converrebbe dire che lo Statuto che concede ed assicura le franchigie, non racchiude in sé tutti i mezzi che sono indispensabili per mantenerlo ileso”. E, nello stesso anno, il ministro Pinelli legittimò con la necessità “legge superiore a tutto” la proclamazione dello stato d’assedio” (CROSA, 1951, p. 521).

<sup>83</sup> FRESA, Carlo citado por AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Trad. Iraci D. Poleti. 2. Ed. São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de sítio), p. 31.

<sup>84</sup> NICOLAU, Gustavo Rene. **Medidas Provisórias**: o executivo que legisla: evolução histórica no constitucionalismo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2009, p. 37.

<sup>85</sup> Tradução minha, no original: *Una invincibile necessità di fatto, che diventa suprema ragione di diritto*. ITÁLIA. Corte di Cassazione di Roma. **Udienza 17 novembre 1888**; Pres. Miraglia P. P., Est. Maielli; Ministero della guerra (Avv. erariale) e Comune di Empoli (Avv. Alli-Maccarani) Del Vivo (Avv. Barsanti). In: Codacci-Pisanelli, A., Il Foro Italiano, v. 15, parte prima: giurisprudenza civile e commerciale, 1890, pp. 7-28. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/23095629>. Acesso em: 01 mai. 2024.

<sup>86</sup> Já vimos anteriormente através de Jonh Locke, Pimenta Bueno e Antônio Joaquim Ribas, que o argumento de que era impossível prever de antemão todas as vicissitudes e assuntos a serem regulados por lei era uma ideia amplamente difundida, a qual, por si só, não mitigava a separação de poderes ou os limites estabelecidos pelo poder regulamentar.

<sup>87</sup> Tradução minha, no original: *Non contraddice lo Statuto, anzi lo spiega e lo compie... perché nella vita quotidiana di uno Stato non si provvede a sole esigenze ordinarie e sempre rinascenti, che uno Statuto abbia potuto già prevedere; ci ha sempre un imprevisto che sfugge ad ogni legge, e soprattutto a quella più generale che debbe governare tutto uno Stato; ci ha delle necessità, che, non scongiurate oggi, minacciano il pericolo del domani*.

## Marco Benvenuti explica que

À luz deste raciocínio, a Corte de Cassação de Roma consequentemente enumerou, para fins de legitimidade do decreto governamental de urgência, um pressuposto e um requisito: o pressuposto é identificado, como vimos, na existência de uma ‘necessidade circunstancial’; o requisito, no entanto, reside no fato de que o decreto *de quo* contenha a ‘reserva expressa’ em relação ao Parlamento. Nesse contexto, de fato, por meio de uma espécie de  *fictio constitutionis*, o Governo (mais precisamente o Rei) ‘interpreta o Parlamento; faz o que se presume que o Parlamento teria feito se um determinado caso emergente não tivesse surgido após o encerramento da sessão; antecipa apenas a ação futura do próprio Parlamento e, simultaneamente, vincula-o à sua dupla responsabilidade moral e política’<sup>88</sup>.

Um terceiro ponto esposado pela paradigmática sentença de 17 de novembro de 1888 da Corte de Cassação de Roma, dizia respeito à impossibilidade de controle dos decretos emergenciais pelo Poder Judiciário. Na decisão, foi sublinhada “a incompetência da autoridade judicial para avaliar as razões de urgência técnica e política que serviram de justificativa para a emissão de um decreto-lei”<sup>89</sup>.

Na última década do século XIX, mas especificamente no ano de 1894, o poder executivo italiano quase substituiu inteiramente o Parlamento no trabalho legislativo<sup>90</sup>.

A nomenclatura “decreto-lei” – mesma terminologia que seria utilizada no Brasil a partir de 1937 - só começou a ser utilizada de forma generalizada na Itália a partir de 1915, com a publicação do *Regio decreto-legge 3 gennaio 1915, n. 1* (Decreto-lei real nº 1, de 3 de janeiro de 1915) expedido pelo Rei Vittorio Emanuele III<sup>91</sup>.

Adentremos agora num exemplo elucidativo. Ainda em 1900, no segundo volume de sua obra “*Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*”, Attilio Brunialti citou uma advertência oriunda de um antigo manual doutrinário de Direito Administrativo escrito pelo jurista Saverio Scolari em 1866. Scolari, que havia combatido os austríacos nas

---

<sup>88</sup> Tradução minha, no original: *Alla luce di tale ragionamento, la Cassazione romana enuclea conseguentemente, per la legittimità della decretazione governativa di urgenza, un presupposto e un requisito: il presupposto si identifica, come si è visto, nell’“esistenza di una “necessità di circostanza”;* il requisito, invece, sta nel fatto che il decreto de quo contenga l’“espressa riserva” nei confronti del Parlamento. In questo contesto, infatti, per una sorta di *fictio constitutionis*, il Governo (rectius il Re) “interpreta il Parlamento; fa ciò che si presume avrebbe fatto ove un dato caso emergente non fosse sopravvenuto a sessione chiusa; antecipa solamente l’azione futura del Parlamento medesimo, e simultaneamente gl’“impegna la duplice sua responsabilità morale e politica.

BENVENUTTI, Marco. Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell’ordinamento giuridico dell’Italia prefascista. **Nomos: le attualità nel diritto**, Roma, n. 2, 2012, pp. 1-45. Disponível em: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/saggi/marco-benvenuti-alle-origini-dei-decreti-legge-saggio-sulla-decretazione-governativa-di-urgenza-e-sulla-sua-genealogia-nellordinamento-giuridico-dellitalia-prefascista/>. Acesso em: 01 mai. 2024, p. 13.

<sup>89</sup> Tradução minha, no original: *La incompetenza dell’autorità giudiziaria a valutare le ragioni di urgenza sia tecnica, che politica che fungevano da giustificazione per la emanazione di un decreto-legge.*

MECCARELLI, 2005, p. 268.

<sup>90</sup> BENVENUTTI, 2012, p. 8.

<sup>91</sup> *Ibid.*, 2012, p. 1.

Guerras de Independência em tenra idade, já desconfiava do poder regulamentar (*potere regolamentare*), apesar de mencionar a necessidade dessa prerrogativa régia. Brunialti atribuiu o receio de Scolari a impulsos puramente liberais, provavelmente se referindo ao dogma da separação dos poderes, instituto então recente, conquistado a duras penas após diversas experiências absolutistas por toda a Europa, e que, por essa razão, deveria ser mantido incólume.

Segundo Brunialti, Scolari mostrou como, por vezes, não é adequado deixar ao poder executivo o poder de emitir decretos e regulamentos sobre disposições essenciais, referindo-se também a certas leis, como a que regula as eleições políticas, bem como assuntos relativos ao processo civil e penal, os quais deveriam ser tratados em códigos específicos, sendo estes últimos necessariamente aprovados pelo Parlamento<sup>92</sup>. Essa *quasi*-celeuma entre os dois juristas, separada por um espaço temporal de 34 anos entre suas obras, demonstra em *micro-escala* - para homenagear Ginzburg e Levi - que até mesmo o poder de expedir decretos e regulamentos, incapazes de derrogar a lei ou suspendê-la e muitos menos gerar novas obrigações para os cidadãos, poderia ser alvo de desconfiança ou de temores de arbitrariedade. O que dizer então de decretos governamentais de urgência, com força de lei! O caso é ilustrativo mais uma vez, ao sinalizar que a questão da legislação oriunda do executivo não era um assunto completamente pacificado. Os decretos com força de lei, substância que não lhes era natural, nunca deixaram de ter certo nível de contrariedade inata: eram aceitos, mas polêmicos, paradoxais, mas plenamente conformáveis a interpretação constitucional dada pela jurisprudência italiana.

O Reino da Itália era uma monarquia parlamentarista e acreditava-se que a existência da figura do Rei, com toda a sua autoridade, e de um parlamento constituído, poderiam frear as ambições de poder de um primeiro-ministro, de um líder carismático que “tentasse ofuscar o brilho” do monarca, ou as duas coisas juntas. Scolari faleceu em 1893. Brunialti em 1920. Nenhum dos dois testemunhou a ascensão do chefe dos “camisas-negras”, nem como os fascistas transformariam a exceção em regra e um tipo específico de lei em instrumento de poder. Nesse sentido, a Itália Pré-fascista foi o “verdadeiro laboratório político-jurídico”<sup>93</sup> de criação, discussão doutrinária e jurisprudencial e desenvolvimento dos decretos-leis: um exemplo de forma que originalmente continha a antítese da matéria.

---

<sup>92</sup> BRUNIALTI, 1900, p. 129.

<sup>93</sup> AGAMBEN, 2004, p. 31.

## 2.2 Governo provisório (1889-1891)

*“Podemos nós, representantes da Nação, os depositários dessa soberania que nos reúne aqui para a elaboração da lei constitucional, e nos reunirá, amanhã, para as leis que hão de reger os cidadãos brasileiros, podemos nós assistir, mudos, impassíveis, a esse descabro em que vai o país, quando a opinião nacional se levanta para condenar a leviandade, o descaso com que se expedem, todos os dias, decretos contra os interesses da Nação, sem consultar as necessidades públicas?” (Deputado Oiticica, Congresso Constituinte da República, 1891).*

Enquanto as *ordinanze d’urgenza* estavam sendo utilizadas do outro lado do oceano - no Reino italiano unificado - testemunhava-se no Brasil o ocaso da monarquia. “Vitorioso o golpe militar que instaurou a República, foi editado, para institucionalizá-la provisoriamente, o Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889”<sup>94</sup>. Antes, uma proclamação que precedeu o decreto havia mandado fechar o Congresso Nacional. Nesse contexto, de poder legislativo inoperante, o próprio governo provisório baixou um decreto, o qual, ao revés de todos os limites tradicionalmente impostos ao poder regulamentar, versou sobre matéria constitucional.

Foi definida a república como forma de governo e a federação como forma de Estado; as antigas províncias foram convertidas em estados federados e o artigo 4<sup>a</sup> anteviu a futura eleição de uma assembleia constituinte. O texto não trouxe uma declaração de direitos. Mais do que simplesmente inovar no ordenamento jurídico vigente, o Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, rompeu com a ordem constitucional anterior, que retirava a sua força normativa da Carta de 1824.

Christian Lynch conta que “depois do Decreto n. 1, outros decretos também foram editados versando sobre matéria constitucional – como o de n. 6, que confirmou o sufrágio universal masculino como novo critério de eleição dos futuros representantes políticos, em

---

<sup>94</sup> LYNCH, Christian Edward. O momento oligárquico: a construção institucional da república brasileira (1870-1891). **Historia Constitucional** (revista electrónica), Madrid, n. 12, 2011. Disponível em: <https://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/304>. Acesso em: 25 set. 2024, p. 306.

substituição ao voto censitário”<sup>95</sup>. O Decreto n. 2, de 16 de novembro de 1889, no intuito de prover financeiramente a família real no exílio, concedeu um subsídio no valor de cinco mil contos de réis. Dom Pedro II e seus familiares partiriam para a Europa no dia seguinte. O Decreto n.º 3, de 16 de novembro de 1889, extinguiu os castigos corporais e reduziu o tempo de serviço de algumas classes da “Armada” (atual “Marinha do Brasil”). Os castigos corporais voltariam a ser permitidos posteriormente, o que culminou na chamada “Revolta da Chibata” de 1910. O Decreto n. 4, de 19 de novembro de 1889, tratou dos novos símbolos nacionais e substituiu a bandeira provisória criada por Rui Barbosa, de clara inspiração estadunidense, pela bandeira utilizada até os dias atuais. O Decreto n. 7, de 20 de novembro de 1889, mandou fechar as assembleias legislativas estaduais e fixou as competências dos governadores, tarefa típica das constituições federais.

Em menos de dois anos, *sob a espada de Deodoro*, o Governo Provisório publicou mais de mil e trezentos decretos. Utilizando-se desse expediente, foram publicadas duas Constituições Provisórias<sup>96</sup> (Decreto n. 510, de 22 de junho de 1890 e Decreto n. 914-A, de 23 de outubro de 1890); um decreto sobre a aplicação e vigência das leis no tempo (Decreto n. 572, de 12 de julho de 1890), espécie de precursor da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro onde chegou-se a utilizar a expressão “decretos com força de lei”; o decreto de banimento da família imperial (Decreto n. 78-A, de 21 de dezembro de 1889) - que baniu definitivamente os já exilados “Sr. D. Pedro de Alcântara e sua família” do território brasileiro, utilizando termos como “vantagens ao príncipe decaído”, “benignidade republicana” e “direitos extintos pela revolução”, e revogou o Decreto n. 2 de 1889, após recusa do Ex-Imperador em receber o subsídio de cinco mil contos de réis<sup>97</sup> - e até mesmo o primeiro Código Penal do período republicano (Código Penal dos Estados Unidos do Brasil - Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890), apesar do autor do projeto ser monarquista e sua redação ter começado antes

---

<sup>95</sup> LYNCH, 2011, p. 306.

<sup>96</sup> O Decreto n. 29, de 03 de dezembro de 1889, nomeou uma comissão de cinco juristas – Saldanha Marinho, Américo Brasiliense, Santos Werneck, Rangel Pestana e Magalhães de Castro - que se tornaria conhecida como “Comissão dos Cinco” ou “Comissão de Petrópolis” - para elaborar um projeto de constituição. “O anteprojeto foi revisto por Rui Barbosa em 25 dias [...] A Constituição Provisória era uma tentativa consciente dos atores republicanos de romper a autonomia do Estado sobre a sociedade e a hegemonia da moldura intelectual francesa para lhe sobrepor a norte-americana; na prática, isso foi feito substituindo-se o unitarismo pelo federalismo (art. 1º.), o parlamentarismo pelo presidencialismo (art. 39), a dualidade entre justiça administrativa e justiça comum por um judiciário uno e autônomo (art. 54), o tribunal de cassação por um supremo tribunal soberano (art. 55) e o poder moderador do chefe do Estado pelo controle jurisdicional da constitucionalidade (art. 58, § 1º, alíneas a e b)” (LYNCH, 2011, p. 307).

<sup>97</sup> Sobre o decreto de banimento da família imperial, cf. SONTAG, Ricardo. História de uma «situação extra-constitucional»: o banimento entre direito e política no Brasil (1824-1934). *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, v. 47, p. 469-505, 2018.

mesmo da queda da monarquia<sup>98</sup>. Ao gosto de Rui Barbosa, o Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, que organizou a Justiça Federal, também estabeleceu o direito estadunidense como legislação subsidiária em casos omissos e lacunas no seu artigo 386: “Os estatutos dos povos cultos e especialmente os que regem as relações jurídicas na República dos Estados Unidos da América do Norte, os casos de *common law* e *equity*, serão também subsidiários da jurisprudência e processo federal”<sup>99</sup>. O último dos decretos oriundos desse breve período de intensa produção normativa carregada pelo governo, foi, possivelmente, o Decreto n. 1320, de 24 de janeiro de 1891, que instituiu homenagens a Benjamin Constant, um dos principais líderes do movimento republicano, falecido apenas dois dias antes da publicação do referido decreto.



**Figura 3.** Matéria da Revista “A Semana” (Rio de Janeiro) noticiando a assinatura do Decreto n. 4.120, de 3 de setembro de 1920, pelo então Presidente da República, Epitácio Pessoa. O referido ato revogou o banimento da Família Imperial - que vigorava desde o já citado Decreto n. 78-A, de 21 de dezembro de 1889 - e autorizou o “traslado para o Brasil dos despojos mortaes do ex-Imperador D. Pedro II e de sua esposa, D. Thereza Christina” (BRASIL, 1920). “Em 1925, junto com as comemorações do centenário natalício de Dom Pedro II, os restos mortais dos ex-imperadores foram trasladados para Petrópolis. Já o mausoléu para abrigar os dois esquifes foi inaugurado em 1939, pelo presidente Getúlio Vargas” (FAGUNDES, 2015). Quanto ao Decreto n. 78-A/1889, este

<sup>98</sup> Sobre o Código Penal de 1890, cf. SONTAG, Ricardo. “Código criminológico”? Ciência jurídica e codificação penal no Brasil (1888- 1899). Rio de Janeiro: Revan, 2014, p. 173 e seguintes.

<sup>99</sup> BRASIL. Decreto nº 848, de 11 de Outubro de 1890. Organiza a Justiça Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1890. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm). Acesso em: 23 jan. 2025.

ficou popularmente conhecido como “Lei do Banimento”, termo tecnicamente equivocado, pois, afinal de contas, a decisão de banir a família imperial não partiu de uma lei ordinária discutida pelas duas casas do Poder Legislativo, mas tão somente do arbítrio do Poder Executivo materializado em simples decreto, consectário da função regulamentar.

**Fonte:**

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Governo\\_Epit%C3%A1cio\\_Pessoa\\_\(decreto\\_n%C2%BA\\_4.120,\\_de\\_3\\_de\\_setembro\\_de\\_1920\).pdf](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Governo_Epit%C3%A1cio_Pessoa_(decreto_n%C2%BA_4.120,_de_3_de_setembro_de_1920).pdf).

Não obstante, essa produção excessiva de decretos - agravada pelo fato de estarem em desacordo com a sua função primordial de pormenorizar e fazer cumprir os comandos das leis deliberadas pelo legislativo – não passou despercebida pelos deputados constituintes.

Na 49ª Sessão da assembleia do dia 6 de fevereiro de 1891, o Deputado Francisco de Paula Leite e Oiticica, representante do estado de Alagoas, comunicou aos seus pares que estranhava o fato de que

estando reunido o parlamento, e o Congresso a terminar o seu trabalho constituinte, devendo começar em pouco tempo os seus trabalhos ordinários, o Governo Provisorio esteja a expedir decretos que são verdadeiras leis, que consultam todo o problema economico do nosso paiz, que alteram, modificam profundamente toda a nossa vida econômica – decretos cada um dos quaes exigiria estudo methodico, demorado, especial, de uma assembleia e que, entretanto, são formulados por um Ministro e publicados com a responsabilidade de todo o Governo Provisorio. Extranho isto, porque sou de opinião que o Governo Provisorio, aceitando embora a gentileza do procedimento do Congresso, deveria demitir de si essa responsabilidade, que é muito grande, pedindo a opinião da representação nacional e a sua coparticipação para os effectos, que taes leis vão produzir<sup>100</sup>.

Na mesma sessão, Oiticica afirmou que o Governo Provisório tinha “febre de decretar” e que estava a mover uma “máquina de fazer decretos”. “Basta dizer que o Governo Provisorio, em 14 mezes, tem expedido mil e trezentos e tantos decretos; a Monarchia em sessenta anos expediu dez mil”<sup>101</sup>.

Através do Regulamento nº 1, de 1º de janeiro de 1838, o então regente do Império, Pedro de Araújo Lima e Bernardo Pereira de Vasconcelos, então Ministro da Justiça e dos Negócios, estabeleceram a “maneira, pela qual os Actos, tanto do Poder Legislativo Geral, como do Executivo devem ser numerados, impressos e distribuídos”<sup>102</sup>. Em junho de 1838, foi publicado o primeiro decreto numerado. De 1838 a 1889 foram baixados 10.449 decretos, sendo historicamente correta, portanto, a afirmação do Deputado Oiticica.

A 57ª sessão foi realizada no dia 17 de fevereiro de 1891, sendo presidida por Prudente de Moraes. Estavam presentes nomes como Quintino Bocaiuva, Campos Sales, Uchôa

<sup>100</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Annaes do Congresso Constituinte da República. Volume III*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, [1891] 1926, p. 493.

<sup>101</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS, [1891] 1926, p. 494.

<sup>102</sup> BRASIL. *Regulamento nº 1, de 1º de janeiro de 1838*. Estabelece a maneira, pela qual os Actos, tanto do Poder Legislativo Geral, como do Executivo devem ser numerados, impressos, e distribuidos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1838. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/regula/1824-1899/regulamento-1-1-janeiro-1838-561943-publicacaooriginal-85711-pe.html>. Acesso em: 02 out. 2025.

Rodrigues, Lauro Sodré e Nina Ribeiro. Naquela ocasião, o Deputado Pinheiro Guedes, representante do estado de Mato Grosso, formulou um protesto contra os atos do Governo Provisório, “actos que demonstram, evidentemente, a sua falta de orientação republicana democrática, como se vê pelos decretos, que surgem á luz constantemente”<sup>103</sup>.

Na 58ª sessão do dia 18 de fevereiro de 1891, as vésperas da conclusão dos trabalhos da constituinte, o Deputado Oiticica trouxe mais críticas ao *modus operandi* do Governo Provisório, definido por ele mesmo como um governo ditatorial, o qual possuía poderes delegados pelo legislativo naquele momento, mas que deveria utilizá-los tão somente para tratar de assuntos administrativos,

abstendo-se de decretar sobre matéria da competência do Poder Legislativo, guardando plenitude das funções, unicamente para os casos excepcionais de salvação pública, mesmo para quando necessidades urgentes, gravíssimas, não permitissem o adiamento das providências exigidas para a consulta ao Congresso ordinario Isso mesmo para não perturbar a Assembleia Constituinte, cuja atenção estava seriamente ocupada com a elaboração da Carta constitucional, a lei das leis, que deve criar e regularizar o próprio Poder Executivo, nas mãos do Governo revolucionário.<sup>104</sup>

Finalizadas as discussões, após 58 dias de trabalho, foi promulgada a “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil” em 24 de fevereiro de 1891. Mesmo após a nova constituição, os decretos continuaram a ser expedidos com a numeração iniciada em 1889. Todavia, o texto constitucional limitou a competência e o alcance dos decretos ao incluir um dispositivo relativo ao poder regulamentar. Dizia o inciso 1º do artigo 48:

“Art. 48 Compete privativamente ao Presidente da República:

I - Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso; expedir decretos, instruções e regulamentos para sua fiel execução”<sup>105</sup>.

Originalmente, o anteprojeto elaborado pela “Comissão dos Cinco” previa em seu artigo 54 a competência do Presidente da República para expedir decretos, regulamentos, avisos e instruções. Os avisos não haviam sido previstos no inciso XII do artigo 102 da Constituição anterior, que tratava do poder regulamentando Imperador e seus Ministros<sup>106</sup>. Todavia, estes

<sup>103</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS, [1891] 1926, p. 756.

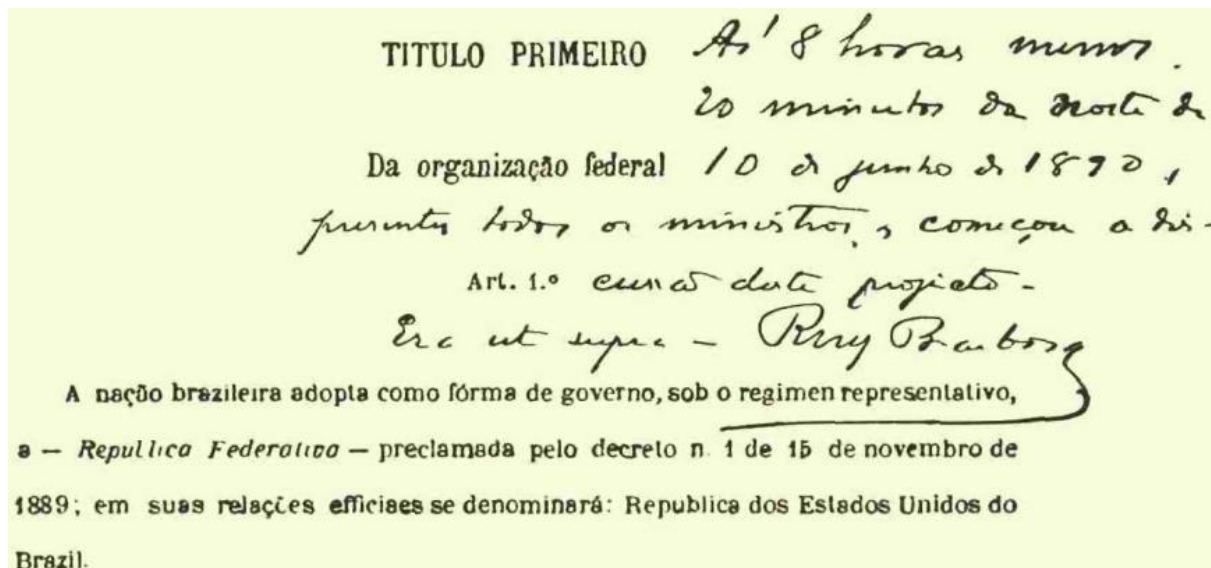
<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 798.

<sup>105</sup> BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 04 out. 2024.

<sup>106</sup> “Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições: [...] XII. Expedir os Decretos, Instruções, e Regulamentos adequados à boa execução das Leis” (BRASIL, 1824).

foram utilizados rotineiramente. Em outras palavras, um tipo de ato normativo não expressamente previsto na Constituição Imperial, mas amplamente presente na práxis constitucional do Império, foi agregado ao primeiro anteprojeto de constituição do período republicano.

Rui Barbosa emendou vastamente o anteprojeto da “Comissão dos Cinco”, “modificando-o para além de seu estilo ao enxertar novas normas, consagrar novas instituições e aprimorar a redação de quase todas as outras”<sup>107</sup>. Dentre as alterações realizadas por Rui, constava a supressão das instruções e dos avisos do artigo relativo aos atos normativos regulamentares de competência do chefe do Poder Executivo, tratados como reminiscências do Império, quando a constância de avisos ministeriais pareceu seguir a “tendência de submeter o direito e os juristas a um controle governamental”<sup>108</sup>. Coelho explica que “a linguagem jurídica na qual os avisos estavam inseridos no período da regência, ainda que estivesse diante de um regime constitucional de características políticas liberais, seria marcada pelo vocabulário associado ao Antigo Regime e ao absolutismo”<sup>109</sup>. Fica mais claro o entendimento do porquê esse instrumento normativo seria indesejável para o novo momento republicano, em virtude, inclusive, da própria imagem republicana que o Governo Provisório pretendia construir.



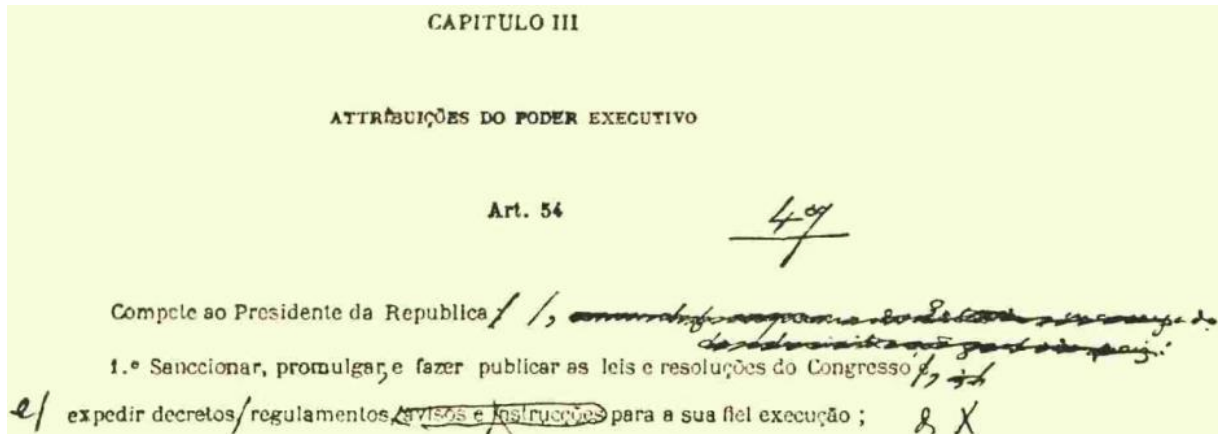
**Figura 4.** Primeira anotação, feita a mão pelo próprio Rui Barbosa, no impresso do anteprojeto elaborado pela comissão de juristas (Saldanha Marinho, Américo Brasiliense, Santos Werneck, Rangel Pestana e Magalhães de Castro). Esta versão impressa lhe foi entregue na noite do dia 10 de junho de 1890, durante reunião realizada no Palácio do Itamaraty com a presença de todos os ministros de estado, para se discutir o anteprojeto de constituição.

<sup>107</sup> LYNCH, 2011, p. 308.

<sup>108</sup> COELHO, 2016, p. 230.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 230.

Na anotação, lê-se: “As 8 horas menos 20 minutos da noite de 10 de junho de 1890, presentes todos os ministros, começou a discussão deste projeto. Era *ut supra* - Ruy Barbosa”. **Fonte:** BARBOSA, 1946, p. 219.



**Figura 5.** Anotações manuscritas no artigo 54 do anteprojeto citado anteriormente, dispendo sobre as atribuições do Poder Executivo e, mais especificamente, sobre o poder regulamentar no inc. 1º. Na versão emendada, o artigo 54 se tornou o artigo 47 (vide o número 47 ao lado do “Art. 54”, conforme a caligrafia do jurista baiano), após algumas sugestões de supressão de artigos. **Fonte:** BARBOSA, 1946, p. 256.

O anteprojeto emendado pelo então Ministro da Fazenda foi aprovado pelos demais ministros e passou a ser chamado de projeto do Governo Provisório. Essa exata versão foi promulgada como Constituição Provisória através do Decreto n. 510, de 22 de junho de 1890. Substituindo a Constituição Provisória do Decreto nº 510, o Decreto n. 914-A, de 23 de outubro de 1890, publicou uma nova versão, levemente alterada. Com base nessa última versão, foram realizados os trabalhos do Congresso Constituinte.

Em resumo, eis um quadro comparativo sobre as diferentes versões das previsões sobre o poder regulamentar e os tipos normativos correspondentes nos diversos documentos constitucionais de 1824 a 1891:

**Tabela 1** – Quadro Comparativo – Tipos normativos provenientes e artigos referentes ao poder regulamentar (1824-1891)

Constituição de 1824	<b>Art. 102.</b> O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições: [...] XII. Expedir os <b>Decretos, Instruções, e Regulamentos</b> adequados à boa execução das Leis;
Anteprojeto da “Comissão dos Cinco” (1890)	<b>Art. 54.</b> Compete ao Presidente da República: 1º Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do

	Congresso e expedir <b><u>decretos, regulamentos, avisos e instruções</u></b> para a sua fiel execução;
Versão emendada por Rui Barbosa - Projeto do Governo Provisório (1890)	<b>Art. 47.</b> Compete ao Presidente da República: 1º Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso, expedir <b><u>decretos e regulamentos</u></b> para a sua fiel execução;
Primeira Constituição Provisória (Decreto n. 510, de 22 de junho de 1890)	<b>Art. 47.</b> Compete <b>privativamente</b> ao Presidente da República: 1º Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso; expedir <b><u>decretos, instruções e regulamentos</u></b> para a sua fiel execução;
Segunda Constituição Provisória (Decreto n. 914-A, de 23 de outubro de 1890)	<b>Art. 47.</b> Compete <b>privativamente</b> ao Presidente da República: 1º Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso; expedir <b><u>decretos, instruções e regulamentos</u></b> para a sua fiel execução;
Constituição de 1891	<b>Art. 48.</b> Compete privativamente ao Presidente da República: I - Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso; expedir <b><u>decretos, instruções e regulamentos</u></b> para sua fiel execução;

Fonte: Autoria própria.

Conforme explicitado, no texto constitucional definitivo permaneceram apenas os decretos, instruções e regulamentos, expressamente limitados a fiel execução das leis (*strictu sensu*). Os avisos foram relegados ao período imperial e a identificação com o Império superado, portanto. Com a promulgação da Constituição de 1891, a era da atividade legislativa nacional concentrada exclusivamente nos decretos do governo provisório chegou ao fim.

### 2.3 Governo Constitucional (1891-1930)

Em agosto de 1891 começaram a ser publicadas as primeiras leis ordinárias oriundas do Congresso Nacional. Todavia, a constituinte havia eleito Deodoro da Fonseca como Presidente da República e, em 3 de novembro, o Marechal deu um golpe de Estado, dissolvendo o Congresso através do Decreto n. 641/1891.

O país entrou em estado de sítio e, em 23 de novembro, o Vice-Presidente, Marechal Floriano Peixoto, ordenou que o Distrito Federal fosse bombardeado caso Deodoro da Fonseca não renunciasse. A ameaça funcionou e esse movimento de 23 de novembro de 1891 alçou o Marechal Floriano Peixoto à Presidência da República, motivou a deposição de alguns governadores e a dissolução de suas respectivas Assembleias estaduais, ocorrendo a promulgação de novas Constituições estaduais em 1892.<sup>110</sup>

Deodoro da Fonseca renunciou em 23 de novembro de 1891 e Floriano Peixoto assumiu o poder na qualidade de Vice-Presidente da República. No dia seguinte noticiou o jornal “O País”:

A Republica e a Legalidade estão salvas! A honra do povo brasileiro está illesa! Terminou hontem, e do modo mais feliz e decoroso, o parenthesis funesto aberto na vida constitucional da Republica. O honrado marechal Deodoro, libertando-se á ultima hora da fatal influencia dos conselhos que quasi o arrastaram ao abysmo da execração publica, ouvindo apenas a voz do seu coração e obedecendo ás suggestões do mais alevantado patriotismo, resignou nobremente o seu cargo, transferindo o poder ao seu successor legal, o Sr. marechal Floriano Peixoto, digno vice-presidente da Republica.<sup>111</sup>

Após o retorno à normalidade constitucional, as primeiras medidas políticas tomadas pelo novo governo foram a revogação do estado de sítio e a reabertura do Congresso Nacional, através dos Decretos nº 685 e 686/1891. O Marechal Floriano governaria até a realização de novas eleições em 1894, quando saiu vitorioso Prudente de Moraes, o primeiro presidente civil. Com o Congresso em pleno funcionamento, o Poder Legislativo voltou a produzir leis normalmente e assim continuou durante as décadas seguintes. Rui Barbosa, por exemplo, foi eleito sucessivas vezes como Senador pela Bahia, até a sua morte em 1923. De 1894 a 1930, houveram eleições regulares tanto para o Executivo quanto para o Legislativo Federal, conforme demonstra o quadro abaixo:

**Tabela 2 – Calendário Eleitoral Federal da Primeira República (1889-1930)**

<b>Data</b>	<b>Eleição</b>	<b>Observações</b>
15/9/1890	Congresso Nacional Constituinte	Eleição de 205 deputados e 3 senadores por estado

<sup>110</sup> RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. **Almanaque de dados eleitorais: Primeira República, 1889-1930**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2023, p. 33.

<sup>111</sup> Na data desta notícia (24 de novembro de 1891), Quintino Bocaiúva, ex-ministro das Relações Exteriores, era o redator-chefe do jornal. “Com a proclamação da República, ‘O País’ atingiu sua fase de maior influência na vida política brasileira, tornando-se um dos periódicos mais vendidos na capital federal” (LEAL, 2016). Apesar do elogio momentâneo a Floriano, “durante o segundo governo republicano, vendo diante de si grandes oportunidades eleitorais, Quintino Bocaiúva se utilizou de ‘O País’ para defender a realização de eleições, opondo-se à permanência de Floriano Peixoto, vice-presidente que assumira o poder após a renúncia de Deodoro da Fonseca em 23 de novembro de 1891” (LEAL, 2016).

A CRISE política. **O País**, Rio de Janeiro, 24 nov. 1891. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/artigos/o-paiz/>. Acesso em: 09 jan. 2025, p. 1.

1º/3/1894	Presidente da República Congresso Nacional	No Paraná, as eleições se realizaram em 6/1/1895; em Santa Catarina, em 9/10/1894; e, no Rio Grande do Sul, em 10/10/1894
30/12/1896	Congresso Nacional	
1º/3/1898	Presidente da República	
31/12/1899	Congresso Nacional	
1º/3/1902	Presidente da República	
18/2/1903	Congresso Nacional Vice-presidente da República	Houve eleição por causa da morte do vice-presidente em exercício
30/1/1906	Congresso Nacional	
1º/3/1906	Presidente da República	
30/1/1909	Congresso Nacional	
1º/3/1910	Presidente da República	
30/1/1912	Congresso Nacional	
1º/3/1914	Presidente da República	
30/1/1915	Congresso Nacional	
1º/3/1918	Presidente da República Congresso Nacional	
13/4/1919	Presidente da República	Houve eleição por causa da morte do presidente em exercício
6/9/1920	Vice-presidente da República	Houve eleição por causa da morte do vice-presidente em exercício
20/2/1921	Congresso Nacional	
1º/3/1922	Presidente da República	
22/8/1922	Vice-presidente da República	Houve eleição por causa da morte do vice-presidente em exercício
17/2/1924	Congresso Nacional	

1º/3/1926	Presidente da República	
24/2/1927	Congresso Nacional	
1º/3/1930	Presidente da República Congresso Nacional	

Fonte: Ricci; Zulini, 2023.

Ao longo de 39 anos, de novembro de 1891 a novembro de 1930 (quando o congresso voltaria a ser fechado), a república que havia sido a última novidade, definhou aos poucos e recebeu a pecha de “velha”. Presidentes paulistas e mineiros se revezaram no poder central. Havia eleições, congresso e processo legislativo. Não cabe aqui a problematização do “voto de cabresto”, nem da lisura dos pleitos eleitorais daquela época. Muito menos o comentário sobre os diversos estados de sítio implementados nesse ínterim<sup>112</sup>, bem como as intervenções federais, técnicas de exceção diferentes da legislação governamental provisória. Artur Bernardes, por exemplo, governou durante quase quatro anos sob estado de sítio, defendia um executivo forte<sup>113</sup> e o seu governo é geralmente reconhecido pela historiografia como “autoritário”. Mas, o que interessa a nossa análise como um todo é a ausência formal de uma espécie normativa oriunda do executivo com a mesma força da lei em sentido estrito (o que só viria a existir em 1937), bem como a pouca notícia sobre abusos praticados especificamente na utilização de decretos e regulamentos entre 1891 e 1930. Pouca, mas não totalmente inexistente. O recorte temporal, que privilegia outros momentos, se justifica como ênfase, não como exclusão, portanto.

A experiência do Governo Provisório será posteriormente confrontada com a experiência da Era Vargas, principalmente o Estado Novo (1937-1945). Ao observar os decretos da Primeira República – pós-governo provisório – não se depreende a ocorrência de excessos tão relevantes no que diz respeito ao poder regulamentar por parte dos presidentes do esquema “Café com Leite” ao longo dessas quase quatro décadas, em comparação com os demais

<sup>112</sup> Cf. GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. *Atmósfera de Plomo. Las Declaraciones de Estado de Sitio en la Primera República Brasileña*. São Paulo: Tirant Lo Branch, 2019; PIVATTO, Priscila Madalozzo. *Discursos sobre o estado de sítio na primeira república brasileira: uma abordagem a partir das teorias de linguagem de Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006; GOMES, Ana Suelen Tossige; MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. O estado de exceção no Brasil republicano. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1760–1787, jul. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/21373>. Acesso em: 29 jan. 2025.

<sup>113</sup> SOUZA, Fabíula Sevilha de. *Astros, órbitas e poderes: modernidade, desenvolvimentismo e modernização na Primeira República*. 2017. 375 f. Tese (Doutorado em História) — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017, p. 229.

períodos estudados. Sendo as eleições fraudulentas ou não, tínhamos deputados e senadores em atividade. Tanto é que muitos decretos do período eram baixados “usando da autorização concedida” por leis aprovadas pelo Congresso, constando expressamente essa informação no preâmbulo. Noutra feita, os preâmbulos vinham da seguinte forma: “Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a seguinte resolução”. Um exemplo é o Decreto nº 3.361, de 26 de outubro de 1917, que marcou a entrada do Brasil na Primeira Guerra Mundial ao declarar o estado de guerra contra o Império Alemão. O legislativo autorizou o então presidente Venceslau Brás a tomar a iniciativa que resultaria na edição do decreto. O mesmo ocorreu com a chamada “lei de repressão ao anarquismo”, na verdade, o Decreto nº 4.269, de 17 de janeiro de 1921, um exemplo pontual de abuso da função regulamentar, não pela ausência de controle parlamentar, mas sim por ter estabelecido tipos penais e penas para diversos crimes através de decreto.

De qualquer modo, ao longo dos anos de 1920 veio à ruína o pacto de poder entre Minas e São Paulo. No decorrer das décadas desde a Proclamação, viu-se o crescimento das ideias anarquistas entre a classe trabalhadora, a ascensão do movimento tenentista e a insatisfação da grande maioria dos estados federados com o papel de pouco relevo que exerciam no jogo político de outrora<sup>114</sup>. A Revolução de 1930 seria o marco da ruptura. Mas antes, voltando a década de 1890, veremos que o germen do constitucionalismo autoritário da década de 1930 - modelo constitucional que rejeita a separação de poderes por meio do estabelecimento da prerrogativa do Executivo sobre os demais e da restrição, ao máximo, da representação política pela limitação das garantias dos cidadãos frente ao Estado<sup>115</sup> - já estava presente *pari passu* à formulação e aos primeiros anos de vigência da Constituição de 1891, através dos positivistas do Rio Grande do Sul.

Já foi dito anteriormente que durante o período de intensa produção de decretos pelo Governo Provisório, o Decreto n. 29, de 3 de dezembro de 1889, nomeou uma comissão de cinco juristas para elaborar um projeto de constituição. O anteprojeto da “Comissão dos Cinco” trazia expressamente o requisito de discriminação e independência entre os três poderes, que necessariamente deveria nortear a elaboração das futuras constituições estaduais. Ao lado dessa regra, vinham inscritas outras quatro: que os governadores e os membros da legislatura local

---

<sup>114</sup> Cf. GOMES, Ângela de Castro. **A Invenção do Trabalhismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

<sup>115</sup> PINTO, Francisco Rogério Madeira. A Constituição castilhistas de 1891 e a fundação do constitucionalismo autoritário republicano. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 118, p. 245-292, Jan./Jun. 2019. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/589>. Acesso em: 26 fev. 2025, p. 247.

seriam eleitos; que o cargo de magistrado não seria eletivo; que os magistrados não seriam demissíveis senão por sentença e que o ensino seria leigo e livre em todos os graus e gratuito na educação primária.

Este anteprojeto, após emendado por Rui Barbosa, passou a ser chamado de projeto do Governo Provisório e foi publicado como Constituição Provisória através do Decreto n. 510, de 22 de junho de 1890. O texto interino também previa, em seu artigo 62, que os poderes executivo, legislativo e judiciário seriam discriminados e independentes nas constituições dos estados<sup>116</sup>. Uma segunda constituição provisória veio ao mundo através do Decreto n. 914-A, de 23 de Outubro de 1890, trazendo a mesmíssima disposição sobre a diferenciação dos poderes constituídos e sua independência entre si.

Todavia, o Congresso Nacional reunido designou uma nova comissão para manifestar-se sobre o texto constitucional esboçado no Decreto n. 914-A/1890. Formou-se então, em 22 de novembro de 1890, a chamada “Comissão dos Vinte e um” que contava com um representante de cada estado da federação<sup>117</sup>. A relatoria ficou sob a responsabilidade de Júlio Prates de Castilhos (1860-1903), positivista gaúcho que representava seu estado natal na comissão eleita para dar um parecer sobre o projeto.

Castilhos foi o responsável por apresentar e defender a emenda que suprimia as regras do artigo 62, inclusive a que dizia respeito a separação e independência entre os poderes. O colegiado acatou a emenda proposta e na redação final da Constituição de 1891, o antigo artigo 62 foi convertido no sintético e propositalmente aberto artigo 63:

“Art 63. Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitadas os princípios constitucionais da União”.<sup>118</sup>

A adoção de um texto amplo, abstrato e nada específico para o artigo 63, foi uma jogada totalmente intencional. Júlio de Castilhos, ao longo de toda a sua atuação como deputado constituinte, defendeu de maneira intransigente a autonomia dos estados perante a União. “A defesa do federalismo radical foi o aspecto mais importante da atuação de Castilhos na

---

<sup>116</sup> BRASIL. **Decreto nº 510, de 22 de Junho de 1890**. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brazil. Brasília, DF: Presidência da República, 1890. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/388004/publicacao/15722625#:~:text=Os%20juizes%20federaes%20s%C3%A3o,Art>. Acesso em: 23 jan. 2025.

<sup>117</sup> A comissão foi composta pelos seguintes congressistas: “Francisco Machado (Amazonas), Lauro Sodré (Pará), Casimiro Junior (Maranhão), Teodoro Pacheco (Piauí), Joaquim de Oliveira Catunda (Ceará), Amaro Cavalcanti (Rio Grande do Norte), João Neiva (Paraíba), José Higyno (Pernambuco), Sabino Besouro (Alagoas), Olivera Valadão (Sergipe), Virgílio Damásio (Bahia), Gil Goulart (Espírito Santo), Bernardino de Campos (São Paulo), João Batista Láper (Rio de Janeiro), Ubaldino do Amaral (Paraná), Lauro Müller (Santa Catarina), Júlio de Castilhos (Rio Grande do Sul), João Pinheiro (Minas Gerais), Lopes Trovão (Capital Federal), Leopoldo de Bulhões (Goiás) e Aquilino do Amaral (Mato Grosso)” (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 224).

<sup>118</sup> BRASIL, 1891.

Assembleia Constituinte<sup>119</sup> e colidiu violentamente com o federalismo moderado sustentado no projeto governamental, cujo principal defensor era Rui Barbosa”<sup>120</sup>. Havia ali um projeto de poder bem desenhado.

O Decreto nº 802, de 4 de outubro de 1890, convocou as assembleias legislativas nos estados federados e estabeleceu o procedimento para a eleição das assembleias constituintes estaduais que exerceriam o poder constituinte decorrente no intuito de produzir as constituições subnacionais dos 21 estados oriundos das antigas províncias imperiais. Francisco Rogério Madeira Pinto conta que no dia 18 de outubro de 1890, Cândido Costa, governador em exercício, nomeou a comissão encarregada de elaborar o projeto de constituição do Rio Grande do Sul. Os membros nomeados foram Ramiro Fortes de Barcellos, Joaquim Francisco de Assis Brasil e Júlio Prates de Castilhos. No final das contas, Júlio de Castilhos foi o único redator do projeto. Os outros membros da comissão não chegaram a colaborar. Ramiro de Barcellos estava no Rio de Janeiro e Assis Brasil se recusou a assinar o projeto por desacordo com a doutrina ali proposta, considerada por ele como “uma extravagante mistura de positivismo e demagogia”. Castilhos iniciou a redação do texto em fevereiro e o entregou no dia 25 de abril de 1891 para Fernando Abbot, então Vice-Governador em exercício. Foram céleres os debates sobre o texto. Iniciaram-se em 11 de julho e já no dia 14 de julho de 1891, a constituição foi promulgada. Na mesma data, Castilhos foi eleito governador do Estado em sessão solene.<sup>121</sup>

Antes, é preciso entender que

a principal doutrina opositora ao liberalismo no período entre as duas últimas décadas do Império até as quatro primeiras décadas da República foi o positivismo. Inspirado diretamente em Comte ou recorrendo a outros autores como Saint-Simon, Stuart Mill e Spencer, os grupos positivistas articulavam-se tanto nas faculdades de Direito como nas Forças Armadas, formando muitas vezes nos parlamentos federal e estaduais blocos com relativa coesão e identidade ideológicas, o que lhes emprestava força no debate com os liberais.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Franco (1967) comenta sobre as atividades de Castilhos na constituinte: “Vota, vitorioso, pela emenda que estatuiu a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República. Vê rejeitada sua proposta de estender o direito de voto aos analfabetos e aos membros das ordens religiosas. Vota, vencido, pelo sufrágio às claras e pela emenda que tornava alistáveis como eleitores os estudantes de cursos superiores, a partir de 18 anos (a idade eleitoral era de 21). É derrotado em sua proposição de instituir a Câmara Única, mediante a extinção do Senado. Acompanha, vencido, os que pleitearam a medida de dissolver-se a Constituinte, após a votação da Carta magna, convocando-se novas eleições para o Congresso Ordinário” (FRANCO, 1967, p. 98-99). Em verdade, “a representação gaúcha votava quase sempre unida e distribuía entre si as tarefas de defender em plenário os pontos de vista do Partido, que em geral também eram os de Castilhos” (RODRIGUÉZ, 2000, p. 59).

<sup>120</sup> RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. **Castilhismo: uma filosofia da República**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000, p. 56.

<sup>121</sup> PINTO, 2019, p. 252-254.

<sup>122</sup> FONSECA, 2012, p. 38.

No final da década de 1880, mais especificamente no Rio de Janeiro, Benjamin Constant difundiu o positivismo comtiano nas fileiras do exército, enquanto Teixeira Mendes e Miguel Lemos o fizeram no Apostolado Positivista do Brasil, instituição criada justamente para *espalhar a palavra* de Auguste Comte<sup>123</sup>. Havia ainda Moniz Freire, no Espírito Santo; Leopoldo Bulhões, em Goiás; João Pinheiro, em Minas Gerais; Lauro Sodré, no Pará, esse último uma exceção pois naquela região o movimento intelectual da “Escola do Recife”, de influência alemã e capitaneado por Tobias Barreto, foi o responsável por afastar “o norte e o nordeste do estreito positivismo que por tanto tempo dominou outras regiões e escolas”<sup>124</sup>. No Rio Grande do Sul, por fim, havia Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros.

Enquanto nos outros estados os partidários se dividiam entre as diferentes vertentes do positivismo (religioso, científico, filosófico, político...), em terras gaúchas desenvolveu-se uma doutrina que se distanciou suficientemente das ideias originais de Comte, a ponto de ser considerada autônoma em relação a sua fonte de inspiração: o “Castilhismo”, “filosofia política que, inspirando-se no positivismo, substituiu a ideia liberal do equilíbrio entre as diferentes ordens de interesses, como elemento fundamental na organização da sociedade, pela ideia da moralização dos indivíduos através da tutela do Estado”<sup>125</sup>. Em outras palavras, o Castilhismo não correspondeu a uma “transposição mecânica”<sup>126</sup> ou a uma “correspondência automática da filosofia comtiana”<sup>127</sup>. A chave do projeto do primeiro caudilho dos pampas era a Constituição Gaúcha, que trouxe a “concepção de uma Assembleia esvaziada de competências legislativas, quando para Comte, a Assembleia deveria ser um órgão independente, estruturado por eleições indiretas e representado por estratos corporativos da sociedade”<sup>128</sup>, o que corrobora com a tese

<sup>123</sup> Em dezembro de 1890, por intermédio de Demétrio Ribeiro, o Apostolado Positivista do Brasil enviou uma representação para o Congresso Constituinte propondo modificações ao projeto de constituição em discussão. Dentre elas, a supressão dos incisos do artigo 62 afirmando o seguinte: “essas disposições atacam a autonomia dos estados, impedindo que estes escolham a forma republicana que mais lhes convier” (LEMOS; MENDES, 1890, p. 8). Mas este não foi o único manifesto produzido pelo apostolado. “Com ligeiras diferenças e adaptações necessárias, a ideia de um “ditador” legislador, assim como o legislativo reduzido ao controle orçamentário, eleito pelo voto a descoberto estão presentes nas *Bases de uma Constituição Ditatorial Federativa*, uma proposta formulada pelo Apostolado Positivista do Brasil em janeiro de 1890 para primeira constituinte da República” (MARTINS; PINTO, p. 173-174). No panfleto dividido em títulos e artigos, fala-se em decretação das leis pelo “ditador”, seus ministérios, uma “assembleia orçamentária” reduzida a votação de despesas públicas e a “magistratura federal”, correspondente ao poder judiciário. Essas são disposições semelhantes às do art. 6º da Constituição Gaúcha, o que “demonstra a forte influência do positivismo no pensamento castilhista” (MARTINS; PINTO, p. 173-174).

<sup>124</sup> MARTINS-COSTA, Judith. Clóvis Bevilacqua e a Escola do Recife. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. Lisboa, ano 2, n. 8, p. 8349-8368, 2013. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/08/2013\\_08\\_08349\\_08368.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/08/2013_08_08349_08368.pdf). Acesso em: 24 fev. 2025, p. 8352.

<sup>125</sup> RODRIGUÉZ, 2000, p. 23.

<sup>126</sup> PAIM, Antonio. Apresentação. *In: Castilhismo: uma filosofia da República*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000, p. 14.

<sup>127</sup> PINTO, 2019, p. 250.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 250.

da diferenciação entre a doutrina original francesa e o êmulo posto em prática no Rio Grande do Sul.

Eis o projeto de poder que Castilhos vinha gestando desde a “Comissão dos Vinte e um”, quando encabeçou a supressão do requisito de discriminação e independência entre os três poderes nas constituições estaduais. Agora era governador eleito, líder do Partido Republicano Rio-Grandense e autor exclusivo da Constituição Gaúcha. Pedro Cezar Dutra Fonseca explica que “esta estabelecia a ‘ditadura científica’ de Comte, com supremacia do Executivo, ao retirar do Legislativo – a Assembleia dos Representantes – o direito de fazer leis, que caberia ao presidente do Estado”<sup>129</sup>. Essa foi a primeira vez na História do Brasil em que a atividade legislativa - de criar normas primárias, abstratas e generalizadas, capazes de criar direitos e deveres e inovar no ordenamento jurídico - foi formalmente atribuída ao chefe do Poder Executivo. Nesse cenário, “a função do Legislativo, ao se reunir apenas dois meses por ano, era fiscalizar as contas públicas e garantir a moralidade da administração, com poderes sobre o orçamento, mas teoricamente, mais um órgão técnico que político”<sup>130</sup>. A “Constituição Política do Estado do Rio Grande do Sul”, de 14 de julho de 1891, portanto, não possuía simetria com a Constituição Federal.

Houve uma tentativa consciente de

inovação e também de diferenciação da linguagem constitucional do período adotada pela Constituição da República [...] No texto, não se fala em poder Executivo, Legislativo e Judiciário, mas da Presidência do Estado, da Assembleia dos Representantes e da Magistratura. Os termos utilizados no lugar da predominante denominação constitucional da existência de poderes independentes e autônomos entre si, conformados para estabelecer o funcionamento harmônico do Estado, destacam não o seu caráter autônomo, mas apenas suas funcionalidades dentro de uma máquina governativa centralizada na figura da Presidência do Estado. [...] No projeto e posteriormente na própria constituição, o artigo 6º não adotava o princípio da separação de poderes e, mais do que isso, não chegava a reconhecer a existência de tais poderes, mas apenas de “órgãos” que funcionariam sob a gerência de um “aparelho governativo”. [...] O poder é uno e, por essa razão, não há Legislativo e Judiciário; suas funções são modificadas para serem apenas apêndices ou “braços” de um só poder, corporificado na figura do Presidente do Estado. [...] Essa unidade preconizada por Castilhos se apresenta como uma de suas apropriações particulares em relação à doutrina positivista.<sup>131</sup>

Este excerto do Jornal “A Federação” de 23 de junho de 1891 - órgão oficial do Partido Republicano Rio-Grandense (PRR) –, ilustra bem a opinião dos positivistas gaúchos sobre as mudanças na nomenclatura operadas pela Constituição Gaúcha:

<sup>129</sup> FONSECA, 2012, p. 39.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>131</sup> PINTO, 2019, p. 256-262.

Para que a nova denominação? dizem; porque não manter a classificação adotada geralmente e até na Constituição Federal, que reconhece a existência dos três poderes executivo, legislativo e judiciário? A tecnologia usual é defeituosa, daí a necessidade de reformá-la, para impedir que se falseie a noção correspondente, por uma interpretação literal. O que vulgarmente chamam de poderes nada mais são do que órgãos de um mesmo poder. A sua divisão é ilusória e não se funda na natureza das coisas.<sup>132</sup>

Rui Barbosa – nome inevitável em qualquer discussão sobre a política da Primeira República – “foi um ferrenho adversário do Castilhismo, atacando-lhe em seus pronunciamentos parlamentares, artigos de polêmica e até atuando na defesa de adversários políticos de Castilhos no Supremo Tribunal Federal”<sup>133</sup>. A “Águia de Haia” chegou a publicar uma crítica explícita ao texto constitucional gaúcho no Jornal do Comércio de 29 de agosto de 1895, intitulada “A Constituição Rio Grandense”<sup>134</sup>. Eis o que Rui tinha a dizer sobre a obra do intelecto de Júlio de Castilhos, espiritualmente influenciada por seu mestre francês:

o presidente do Rio Grande do Sul concentra na sua pessoa uma das mais graves funções da soberania popular, pela escolha de seu substituto, nomeado para preencher a vaga até o fim do período presidencial; o poder executivo na sua integridade; uma imensa parte do poder legislativo; o princípio vital do poder constituinte. Essa constituição, pois, não é republicana. O que ela organiza não é a República, na acepção liberal, democrática, moderna, constitucional da palavra: é a ditadura de um homem, a perpetuidade de um partido, a imutabilidade de uma situação.<sup>135</sup>

Rui Barbosa identificava a república com a democracia e as instituições liberais, como partes conectadas e indissolúveis, mas os positivistas-castilhistas tinham conceitos muito próprios sobre esses temas. É preciso entender que “a crítica ao liberalismo produzida durante o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, não se limita às experiências políticas que objetivavam eliminar a organização democrática da sociedade”<sup>136</sup>. Os positivistas eram republicanos, advogavam pelo equilíbrio orçamentário e as “finanças sadias”, defendiam “uma política de eliminação do conflito de classes pela mediação do Estado, com o objetivo de

<sup>132</sup> CONSTITUIÇÃO do Estado. **A Federação**: Orgam do Partido Republicano, Porto Alegre, ano 8, n. 145, 23 jun. 1891, p. 1.

<sup>133</sup> MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira; PINTO, Francisco Rogério Madeira. A constituição castilhista de 1891 e as origens do constitucionalismo autoritário na república brasileira. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, a. 180, n. 481, p. 153-186, Set./Dez. 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/41660371/A\\_CONSTITUI%C3%87%C3%83O\\_CASTILHISTA\\_DE\\_1891\\_E\\_AS\\_ORIGENS\\_DO\\_CONSTITUCIONALISMO\\_AUTORIT%C3%81RIO\\_NA\\_REP%C3%9ABLICA\\_BRASILEIRA](https://www.academia.edu/41660371/A_CONSTITUI%C3%87%C3%83O_CASTILHISTA_DE_1891_E_AS_ORIGENS_DO_CONSTITUCIONALISMO_AUTORIT%C3%81RIO_NA_REP%C3%9ABLICA_BRASILEIRA). Acesso em: 26 fev. 2025, p. 176.

<sup>134</sup> A versão integral do artigo de jornal pode ser encontrada no volume XXII, Tomo I (Discursos parlamentares/Trabalhos Jurídicos) da coleção “Obras Completas de Rui Barbosa”, editada pelo Ministério da Educação e Saúde nas décadas de 1940 e 1950.

<sup>135</sup> BARBOSA, Rui. **Obras Completas. Vol. XXII. Tomo I. Discursos parlamentares. Trabalhos jurídicos**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, [1895] 1952, p. 210.

<sup>136</sup> MARTINS; PINTO, 2019, p. 155.

integração dos trabalhadores à sociedade moderna”<sup>137</sup>, mas não eram necessariamente democráticos, pois desejavam a implantação de uma “ditadura científica”. O governo, portanto, seria republicano, presidencial e ditatorial, mas, pretensamente, não se confundiria com o despotismo condenado por Montesquieu.

No interior do ideário castilhista, a simples existência da Constituição e das leis é o que diferenciaria uma ditadura de um governo despótico, arbitrário... Júlio de Castilhos, em suma, inaugura na República Brasileira a justificação do autoritarismo a partir da lei. O modelo de governo ditatorial passa a ser visto positivamente graças a sua compleição harmoniosa, previamente definida e estruturada em um texto constitucional, sendo, portanto, previsível e envolto pelo manto da segurança jurídica. Nesse sentido, a constituição formal se apresentava como uma garantia legalista para o manejo autoritário do Estado e nela estaria o essencial para o afastamento de um poder tirânico: a existência de instrumentos institucionais de limitação de poderes.<sup>138</sup>

Satisfeito o princípio da legalidade e a exigência de um procedimento burocrático para a produção de leis, ainda que pelo executivo, ficariam afastadas as contestações de legitimidade dos atos praticados – protegidos pela formalidade da moldura legal – bem como a pecha de governo arbitrário. Diferentemente de um déspota embasado pela própria vontade, portanto, o presidente-ditador estaria embasado pela constituição e teria o caminho livre para estabelecer um republicanismo de caráter centralizado, antiliberal e nada democrático. Júlio de Castilhos “propôs uma reorganização institucional que superava o modelo liberal, antes mesmo de essa ideia ganhar força na Europa. E isso na virada do século XIX, quando o liberalismo político estava no seu auge”<sup>139</sup>. Em outras palavras, era possível a crítica ao liberalismo fora dos fascismos, socialismos e anarquismos de matizes diversas. Além disso, o exemplo gaúcho demonstra que o ceticismo em relação à utilidade e eficiência da atividade parlamentar já existia durante o apogeu do liberalismo, apesar de ter se intensificado depois da Primeira Guerra Mundial.

O problema apontado e criticado pelo castilhismo é que a divisão supostamente harmônica e independente, conforme preconizada pela doutrina liberal, seria frágil, bastando que qualquer um dos poderes divergisse dos demais para se instalar o conflito. O funcionamento

---

<sup>137</sup> BERCOVICI, Gilberto. O Estado Integral e a Simetriação das Classes Sociais em Pontes de Miranda: O Debate dos Anos 1930. *Revista Direito e Práxis*, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 272-293, jun. 2015. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/16528/12415>. Acesso em: 20 fev. 2025, p. 282.

<sup>138</sup> MARTINS; PINTO, 2019, p. 162-181.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 183.

do legislativo era visto como algo sedicioso, uma disputa egoísta de facções, algo já apontado por James Madison e Benjamin Constant na defesa de uma forma de representação política mais restrita, mas que, no discurso castilhistas, era motivo para fundamentar o próprio fim do sistema. Nessa perspectiva, os parlamentos eram vistos como espaços de discussões estéreis, pautadas basicamente por interesses pessoais dos representantes em detrimento do interesse público<sup>140</sup>. A partir daí, constrói-se o argumento para defender que o executivo é o lugar adequado para a confecção das leis<sup>141</sup>.

Ao deslocar a competência de produzir normas primárias e permanentes para o executivo - não na modalidade de abuso do poder regulamentar, de circunstância excepcional de necessidade ou emergência ou em virtude de delegação do legislativo, mas como competência própria e constitucionalmente prevista – contrariava-se os princípios estabelecidos por Montesquieu no século XVIII e por Pimenta Bueno no século XIX, amplamente aceitos na doutrina e na prática constitucional até então. O deslocamento da atividade legislativa para o poder que teoricamente deveria apenas administrar e executar, ultrapassa a figura do executivo como um todo para se concentrar no seu chefe e, no máximo, em alguns prepostos de confiança: os ministros de Estado, a nível federal, e os secretários, a nível estadual. Estes são mandatários não do povo, mas sim do chefe, que responde pessoalmente à população, e mais, entende e se conecta com os anseios e necessidades da massa. Essa linha direta era indefectível, claro, pois o chefe do poder executivo, encarnava a virtude pública e era moralmente e intelectualmente superior. As leis por ele produzidas refletiriam a autorreferida superioridade, portanto. Esta foi “a primeira manifestação de um projeto institucional com vistas a estabelecer a concentração de poderes na figura do chefe do Executivo”<sup>142</sup>, antecedendo-se ao Estado Novo por muitas décadas. Conforme Pinto, “Castilhos construiu o fundamento do constitucionalismo autoritário por meio da junção do formalismo jurídico-normativo articulado a um discurso moralizador”<sup>143</sup>.

A política do Rio Grande do Sul foi o primeiro *background* político e ideológico de Getúlio Vargas, muito antes da Revolução de 1930. Mas após 1930, Vargas, Francisco Campos e Oliveira Viana renovariam os argumentos do castilhismo, agora com aportes do Fascismo Italiano e do forte sentimento antiliberal de antagonismo à atividade parlamentar, reputada

---

<sup>140</sup> “As Assembleias são descritas como espaços improdutivos e de leviandades, em que as ‘as leis são elaboradas no meio da balbúrdia inerente a esses grêmios’ e em que as discussões seriam ‘perturbadas pelo entrecruzamento dos apartes, onde uma mediocridade qualquer, audaz e bem falante’ poderia sobrepular, em razão de sua oratória, um ‘pensador, jurisconsulto ou filósofo, profundo no saber, porém menos habituado aos torneios tribunícios ou incapaz para eles” (MARTINS; PINTO, 2019, p. 172).

<sup>141</sup> MARTINS; PINTO, 2019, p. 166; PINTO, 2019, p. 269-271.

<sup>142</sup> MARTINS; PINTO, *op. cit.*, p. 153.

<sup>143</sup> PINTO, *op. cit.*, p. 288.

como tecnicamente incapaz e dedicada ao atendimento de interesses pessoais, sentimento esse que marcou as primeiras três décadas do século XX, tanto na Itália quanto no Brasil, ao lado de um intervencionismo estatal mais incisivo.

“Trata-se de uma experiência *sui generis* para o período”, menciona Pinto, “pois já articulava *pari passu* à formulação da Constituição de 1891, pesadas críticas ao modelo liberal que esta engendrava, estabelecendo-se como antípoda às suas premissas”<sup>144</sup>. Antes mesmo da virada do século, a Constituição Gaúcha já fazia remissão à ideia de unidade, centralizada num poder executivo hipertrofiado; o desprezo pelo legislativo com a consequente absorção da função de confeccionar leis primárias pelo Executivo; a desidratação da representação popular, com a substituição dos representantes reunidos em assembleia por consultas diretas à população; o fechamento institucional às oposições ou aceitação de oposicionismo limitado; a moralização da política que estabelece a figura do líder político como detentor de virtudes públicas que o legitimam para o mando; bem como o estabelecimento de um processo legislativo viciado como forma de oferecer racionalidade à produção de leis, esta última uma exigência do Estado moderno de Direito.

O que se pretendeu neste capítulo foi apontar os artificios utilizados para justificar a atividade normativa guiada pelo executivo e o seu discurso de sustentação que seria recuperado décadas mais tarde. Discurso esse “voltado para a construção de instituições jurídico-políticas, isto é, um discurso pragmático voltado à institucionalização”<sup>145</sup>. No Rio Grande do Sul, “a estratégia adotada foi a de mudar as instituições para se alterar uma prática, não o contrário”<sup>146</sup> como vinha fazendo o Governo Provisório ao abusar dos decretos e regulamentos sob o fundamento das necessidades reais e urgentes que supostamente ultrapassavam o que foi previsto anteriormente pelas instituições, estáticas e de mutação dificultosa, burocrática... O que era exceção até então, vira regra prevista e protegida pela legitimidade, previsibilidade e anterioridade da lei, sendo, *a priori*, incontestável por essa simples razão: *o meu modus operandi, por mais arbitrário que seja, está previsto na lei, ou, mais ainda, na “magnânima” constituição. Cria-se uma “capa de proteção” feita de legalismo*. Essa mesma estratégia seria adotada, como veremos adiante, no momento da introdução dos decretos-leis no Brasil em 1937.

Getúlio Vargas foi herdeiro político de Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros, seguindo a tradição dos caudilhos gaúchos. Apesar do antiliberalismo ascendente lá fora, seu

---

<sup>144</sup> PINTO, 2019, p. 245-246.

<sup>145</sup> MARTINS; PINTO, 2019, p. 154.

<sup>146</sup> PINTO, *op. cit.*, p. 287.

governo também recebeu influxos de um pensamento político nacional, uma versão abasileirada de uma doutrina francesa do século XIX, que passou longe da Itália ou da Alemanha dos anos 1930, já tomadas pelo totalitarismo e pelo terror. O positivismo da juventude<sup>147</sup> estava invariavelmente gravado na memória e no inconsciente do futuro “pai dos pobres”. Pinto chega a afirmar que Vargas foi o último representante do castilhismo<sup>148</sup>. A clássica separação de poderes, a diferenciação entre lei e decreto e os tradicionais limites ao poder regulamentar foram permanentemente abalados por essas novas ideias vindas não dos estados protagonistas de Minas ou São Paulo, mas sim dos pampas no extremo sul do país.

Vimos os números, os protestos na constituinte e os argumentos políticos a favor. Mas o que pensavam os juristas da Primeira República sobre as atividades legislativas do executivo? É o que responderemos em seguida, utilizando como fonte obras de Rui Barbosa, João Barbalho, Carlos Maximiliano e Sampaio Dória.

#### 2.4 Doutrina jurídica

No cânone do direito constitucional brasileiro, mais especificamente em relação a Constituição de 1891, destacam-se duas obras de doutrina jurídica: “Constituição Federal Brasileira – Comentários” (1902) de João Barbalho Uchôa Cavalcanti e “Comentários à Constituição brasileira de 1891” (1918) de Carlos Maximiliano.

Rui Barbosa, apesar de ser o principal redator do texto, não escreveu uma obra doutrinária comentando o fruto de seu trabalho. Escreveu, todavia, “Os Actos Inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal” (1893), livro que contém as “razões apresentadas nas acções civis movidas pelos reformados e demitidos em virtude dos decretos de 7 e 13 de abril de 1895”<sup>149</sup>, no contexto das punições aplicadas pelo governo de Floriano Peixoto aos envolvidos no Golpe de Estado dado por Deodoro da Fonseca em 3 de novembro de 1891. Rui Barbosa advogou em muitas dessas causas. Esse assunto será explicitado posteriormente.

Sampaio Dória também não deixou uma obra na qual comentasse artigo por artigo da constituição que inaugurou a Primeira República, todavia, publicou em 1926 o seu “Princípios

---

<sup>147</sup> Cf. FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Do Progresso ao Desenvolvimento: Vargas na Primeira República. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (org.). **A Era Vargas: Desenvolvimentismo, Economia e Sociedade**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 51-68.

<sup>148</sup> PINTO, 2019, p. 254.

<sup>149</sup> BLAKE, Augusto Victorino Alves Sacramento. **Diccionario Bibliographico Brasileiro**. Vol. 7. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1902, p. 178.

Constitucionaes”, “livro que dedica à memória de Rui Barbosa, considerado por ele ‘*o maior dos homens no seu tempo*’”<sup>150</sup>.

Seguindo a ordem cronológica de publicação das obras analisadas, devemos começar por “Os Actos Inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal” (1893). Logo no início da obra, numa peça processual destinada a uma ação judicial, Rui já afirma em primeira pessoa que “os auctores de nossa Constituição, em cujo nome tenho algum direito de fallar, não eram alumnos políticos de Rousseau e Mably [...]; eram discípulos de Madison e Hamilton”<sup>151</sup>, demonstrando claramente a sua preferência pelo modelo norte-americano. Em outro momento, no capítulo intitulado “Actos do Poder Executivo”, recorre ao paradigmático caso *Marbury vs. Madison* da Suprema-Corte dos Estados Unidos, relevante para o desenvolvimento do instituto do controle de constitucionalidade:

Marshall, constitucionalista sem rival entre os constitucionalistas americanos, proferia uma sentença inabalada até hoje, quando, no feito *Marbury versus Madison*, escreveu: “Si o presidente excede a sua auctoridade, ou usurpa a de um dos outros ramos do governo, suas ordens, instrucções, ou decretos não protegem a ninguém, e os agentes que as executarem, ficam pessoalmente responsáveis por seus actos. O freio dos tribunaes, consiste, pois, na faculdade que lhes pertence, de manter o executivo dentro da esphera de sua auctoridade, recusando sancção jurídica a qualquer acto, a que elle fóra della se aventure”<sup>152</sup>.

Apesar de não abordar expressamente os limites do poder regulamentar, nem o que poderia e o que não poderia ser feito através desta modalidade, Rui Barbosa defende que “o presidente não tem facultades de dispensar a lei. Si o fizer, ainda que procure acobertar-se sob o pretexto de auctorizações legislativas, tão nullo será o procedimento do chefe do Estado, quanto o da legislatura cuja sombra sobre elle se projecta”<sup>153</sup>. Ainda sobre as normas emanadas do executivo, tinha a dizer que mesmo nas monarquias “os actos do executivo, perpetrados por ordem ou em nome da coroa, nem por isso estão escudados contra a nullidade, si discrepam da Constituição”<sup>154</sup>.

João Barbalho Uchôa Cavalcanti, por sua vez, havia sido deputado constituinte e participou ativamente das discussões sobre o texto constitucional que ele viria a comentar uma década mais tarde. Em 1902, quando foram publicados os seus comentários sobre a Constituição, Uchôa Cavalcanti era Ministro do Supremo Tribunal Federal. Nesse livro, a

---

<sup>150</sup> CARVALHO, Marta Maria Chagas de. **Sampaio Dória**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010, p. 14 (Coleção Educadores)

<sup>151</sup> BARBOSA, Rui. **Os actos inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal**. Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1893, p. 30.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 89.

questão da produção normativa por parte do poder executivo foi destrinchada na análise do inciso 1º do artigo 48.

Remetendo ao trecho do inciso 1º - que reserva aos decretos, instruções e regulamentos, a função única e exclusiva de dar fiel execução as leis feitas pelos Congresso Nacional - Uchôa Cavalcanti afirma que essa cláusula “contém salutar aviso; recorda que o poder de regulamentação; discrecionário quanto aos meios a preferir, tem entretanto natural limite; estes devem ser conducentes à exacta e fiel execução da lei, sem altera-la em cousa alguma”<sup>155</sup>. Em continuação, apoia-se em Pimenta Bueno e a sua clássica obra de 1857, ainda que o momento político fosse agora republicano, denotando a permanência tanto dos ensinamentos do jurista do século XIX quanto aos limites, já consagrados, do poder regulamentar, que já existiam no Império e não haviam sido observados durante um curto espaço de tempo no início da última década do século XIX, durante o governo de Deodoro. O trecho citado refere-se às cinco hipóteses de grave abuso do poder de regulamentação da lei enumeradas por Pimenta Bueno: extinguir ou anular direitos e obrigações existentes; criar direitos ou obrigações novas, não estabelecidos pela lei; ampliar, restringir ou modificar direitos ou obrigações já existentes; ordenar o que a lei não ordena, ou proibir o que a lei não proíbe e finalmente, permitir ou facultar o que a lei não permite ou faculta.

Na qualidade de comentador da Constituição, que também foi membro do Congresso Constituinte, Uchôa Cavalcanti prossegue, reafirmando um entendimento que naquela altura já estava plenamente estabelecido na dogmática constitucional:

Não podem os regulamentos do governo crear repartições, empregos, nem agentes, ainda mesmo temporários, nem fixar ordenados, estabelecer emolumentos, taxas, multas nem penas. Taes precauções são suscitadas pela facilidade e frequencia de abusos do poder executivo neste particular, os quase aliás não seriam tantos e tamanhos, sem a complacência das camaras legislativas, que não só toleram a usurpação, mas vão ao ponto de autorisa-la por leis, trahindo assim sua missão e fomentando o arbítrio e demasias do executivo.<sup>156</sup>

Uchôa Cavalcanti ainda menciona os dispositivos relativos ao poder regulamentar presentes nas constituições de diversos países (México, Suíça, Bélgica e Argentina). Finalmente, suscita uma importante questão da jurisprudência brasileira: “decretos ofensivos aos direitos garantidos pela

---

<sup>155</sup> CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. **Constituição Federal Brasileira – Commentarios**. Rio de Janeiro: Typographia da Companhia Litho-Typographia, 1902, p. 185.

<sup>156</sup> CAVALCANTI, 1902, p. 185.

Constituição e pelas leis, são nulos e de nenhum efeito jurídico (Acc. Do Sup. Trib. Fed., n. 112 de 19 de setembro de 1895)”<sup>157</sup>.

O Acórdão n. 112, citado por Cavalcanti, foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 19 de setembro de 1895, sendo esta a primeira vez que se discutiu o “direito dos tribunais de examinar a constitucionalidade dos atos legislativos ou administrativos e negar-lhes execução ou manter contra eles o direito dos indivíduos”<sup>158</sup>. Eis o contexto: após assumir o governo em novembro de 1891, o vice-presidente Floriano Peixoto deu início a perseguição aos envolvidos no “Golpe de 3 de Novembro”, quando Deodoro da Fonseca dissolveu o Congresso Nacional eleito em 15 de setembro de 1890 e implantou o estado de sítio no país. Uma das medidas tomadas por Floriano, em abril de 1892, foi reformar compulsoriamente alguns dos militares envolvidos no golpe, tanto do Exército quanto da Armada, por “actos de indisciplina”, como atitude “necessária à ordem pública”<sup>159</sup>. Os atingidos pela medida ingressaram com ações judiciais visando a reversão da situação. Rui Barbosa, inclusive, advogou para muitos deles, como já foi dito em momento anterior. A questão chegou nas instâncias mais altas da novel Justiça Federal.

O Acórdão n. 112, de 19 de setembro de 1895 - julgado pela primeiríssima geração de ministros da Suprema Corte Brasileira - originou-se de um recurso interposto num *Habeas Corpus*, cujo paciente era o Marechal José de Almeida Barreto, um dos reformados forçadamente pelo decreto do vice-presidente de 7 de abril de 1892. Naquela ocasião, a Corte Constitucional afirmou “que o poder judiciário da União é guarda da Constituição, pois lhe compete conhecer das causas que fundarem em disposições constitucionaes (artigo 60 - letra *a* da Constituição) e declarar nulos ou negar efeitos jurídicos aos actos administrativos que forem ofensivos de direitos garantidos pela Constituição e pelas leis”<sup>160</sup>. Rui Barbosa - nas razões finais em primeira instância de um processo de reparação civil ajuizado por ele em patrocínio dos afetados pelos decretos de abril de 1892 - já havia defendido que “actos inconstitucionaes são actos nulos, que actos nulos não surtem resultado legal, e que, para

---

<sup>157</sup> CAVALCANTI, 1902, p. 185.

<sup>158</sup> RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal**. VOLUME I. Defesa das Liberdades Civis (1891-1898). 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, p. 61.

<sup>159</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão nº 112/1895**. É nullo o acto do Poder Executivo que reforma forçadamente um official militar, fôra dos casos previstos na lei. A Fazenda Nacional é obrigada a pagar os vencimentos e vantagens pecuniárias que deixou de perceber o official assim reformado e que serão abonados enquanto perdurarem os efeitos desse acto illegal. Rio de Janeiro: STF, 1895. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/972>. Acesso em: 08 jan. 2025.

<sup>160</sup> Ementa do Acórdão: “É nullo o acto do Poder Executivo que reforma forçadamente um official militar, fôra dos casos previstos na lei. A Fazenda Nacional é obrigada a pagar os vencimentos e vantagens pecuniárias que deixou de perceber o official assim reformado e que serão abonados enquanto perdurarem os efeitos desse acto illegal” (BRASIL, 1895).

conhecer dessas nullidades, pronunciando-as, a auctoridade competente, no regimen adoptado pela Constituição de 24 de fevereiro é a dos tribunais federaes”<sup>161</sup>. Essa questão é relevante pois, na passagem do Império para a República, a substituição do “poder moderador do chefe do Estado pelo controle jurisdicional da constitucionalidade”, levado a cabo por uma Suprema Corte, foi uma “tentativa consciente dos atores republicanos de romper [...] a hegemonia da moldura intelectual francesa para lhe sobrepor a norte americana”<sup>162</sup>, muito cara para o principal autor da nova constituição.

Em síntese, o Acórdão n. 112/1895 estabeleceu indiretamente na jurisprudência nacional que os atos normativos do Poder Executivo - sejam decretos, instruções ou regulamentos, sejam frutos do arbítrio pessoal do chefe do governo e de seus ministros ou de delegação prévia do poder competente – não poderiam extrapolar a função de fiel execução das leis em sentido estrito, ou seja, aquelas feitas pelo Congresso após processo legislativo regular, sob pena de serem declarados inconstitucionais e nulos. Era o Poder Judiciário entrando na discussão da produção normativa oriunda do Executivo, fenômeno, *a priori*, contranatural.

Voltando aos comentadores do texto de 1891, Carlos Maximiliano Pereira dos Santos estava em seu último ano como Ministro da Justiça e Negócios Interiores, quando foram publicados os seus “Comentários à Constituição brasileira de 1891” (1918). Tal qual a obra de Uchôa Cavalcanti, a questão da produção normativa por parte do poder executivo foi abordada na análise do inciso 1º do artigo 48.

O então Ministro inicia os seus comentários trazendo uma notícia histórica sobre a origem dos decretos, apoiada em Albert Venn Dicey<sup>163</sup> e na História do Constitucionalismo Inglês. Começa afirmando que um sistema igual ao brasileiro vigorou na Inglaterra e logo em seguida conta que

No anno de 1539 o Acto n. 31 de Henrique VIII, cap. 8, estabeleceu o seguinte: “Pode o Rei, ouvido o parecer do seu Conselho ou da maioria deste, lançar *proclamações* com as penas que lhe parecem necessárias. Deverão ser observadas como se fossem actos do Parlamento. Esta *lex regia* foi revogada por Eduardo VI, que a julgou incompatível com os princípios fundamentaes do Direito Publico Inglez. O que o estatuto de Henrique VIII chamou *proclamações*, é o que modernamente se denomina *decreto*.<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> BARBOSA, 1893, p. 6.

<sup>162</sup> LYNCH, 2011, p. 307.

<sup>163</sup> DICEY, Albert Venn. Introduction to the study of the Law of the Constitution (1893).

<sup>164</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Commentarios à Constituição Brasileira**. 2. ed. ampl. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1923, p. 483.

Tal qual Cavalcanti, novamente, Maximiliano também enumera as vedações aplicadas a legislação governamental<sup>165</sup>, traz algumas lições de Direito Comparado - ao citar dispositivos de constituições estrangeiras sobre decretos e regulamentos – e recorre a todo momento aos ensinamentos de Pimenta Bueno e do seu “Direito Publico Brasileiro e Analyse da Constituição do Imperio”. Ao invés de apenas reproduzir as consagradas cinco hipóteses de grave abuso do poder regulamentar trazidas pelo maior constitucionalista do Império, Maximiliano constrói nove regras<sup>166</sup> baseadas em citações de Pimenta Bueno, obviamente, mas também de Adhémar Esmein<sup>167</sup>, Antônio Joaquim Ribas<sup>168</sup>, Frank Johnson Goodnow<sup>169</sup>, Léon Duguit<sup>170</sup>, José Marnoco e Sousa<sup>171</sup>, Attilio Brunialti<sup>172</sup> e o próprio João Barbalho Uchôa Cavalcanti, que havia publicado seus comentários 16 anos antes. Saber quem os constitucionalistas brasileiros estavam citando em suas obras no início do século XX, não é um detalhe qualquer<sup>173</sup>. A abrangência das nacionalidades dos autores citados, ajudam a demonstrar como as regras de

<sup>165</sup> “Com regulamentos não se podem instituir tribunaes, crear autoridades publicas, incriminar factos, sancionar penas, restringir direitos publicos ou privados dos cidadãos, etc.” (MAXIMILIANO, 1923, p. 485).

<sup>166</sup> “O seu dever é cumprir, e não fazer a lei. D’ahi se deduzem, quanto ao poder regulamentar, varias restrições:

- a) Não cria direitos nem obrigações não estabelecidas implícita ou explicitamente em lei.
- b) Não amplia, restringe ou modifica direitos, nem obrigações. Apenas desenvolve e completa em particularidades as regras estabelecidas pelo Congresso.
- c) Fica inteiramente subordinado a lei. Não faculta, ordena ou proíbe senão o que ella, em termos amplos, facultou, ordenou ou prohibiu.
- d) Não extingue direitos nem annulla obrigações dos cidadãos em geral.
- e) Limita-se a desenvolver os princípios e a completar a sua deducção, afim de facilitar o cumprimento das leis; não deve estabelecer princípios novos.
- f) Não cria empregos, nem fixa, eleva ou diminue vencimentos, institue penas, emolumentos ou taxas, senão quando expressamente autorizado pelo Congresso.
- g) Não revoga, nem contraria a letra nem o espirito da lei.
- h) Quando esta determina fôrma que deve revestir um acto, o regulamento apenas indica a maneira de cumprir aquellas formalidades, não institue outras novas.
- i) Suspende ou adia a execução da lei somente quando esta o autoriza explicitamente.

Se o Executivo transgredir qualquer das nove regras aqui enunciadas, o regulamento não terá força obrigatória e será repellido pelos tribunaes” (MAXIMILIANO, 1923, p. 487).

<sup>167</sup> ESMEIN, Adhémar. *Éléments de droit constitutionnel* (1896).

<sup>168</sup> RIBAS, Antônio Joaquim. *Direito Administrativo Brasileiro* (1866).

<sup>169</sup> GOODNOW, Frank Johnson. *The Principles of the Administrative Law of the United States* (1905).

<sup>170</sup> DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel* (1911).

<sup>171</sup> SOUSA, José Marnoco e. *Constituição Política da República Portuguesa. Comentário* (1913).

<sup>172</sup> BRUNIALTI, Attilio. *Il Diritto Costituzionale e la politica nella Scienza e nelle Istituzioni: Volume Secondo* (1896).

<sup>173</sup> Segundo Gustavo Castagna Machado (2019) “na Primeira República brasileira (1889-1930), relativamente à questão da tática de construir e definir o direito brasileiro, os juristas procuravam por países que seriam ideais civilizacionais, com a citação de autores, legislações e instituições de determinada língua ou país. Mais do que revelar meras preferências doutrinárias, essa disputa também tinha um grande simbolismo e um importante impacto prático, ao estabelecer ideais aspirados, cultura visada, o modelo de debate esperado, que tipo de nação se buscava construir, que tipo de instituições deveriam ser construídas para alcançar esses objetivos etc. [...] Mencione-se também o ecletismo como característica atribuída aos juristas brasileiros do período, normalmente apontado como algo no sentido de julgar com equilíbrio todas as escolas, delas procurando retirar o que houvesse de verdadeiro e eliminando o que houvesse de falso” (MACHADO, 2019, p. 258-260).

limitação da faculdade do poder executivo editar normas, tinham força e eram discutidas na doutrina francesa, americana, portuguesa, italiana e brasileira, inclusive.

Por fim, Antônio de Sampaio Dória é mais lembrado por sua atuação na área da educação e pedagogia. Foi o responsável pela reforma do sistema escolar paulista em 1920. Contudo, o também jurista publicou em 1926 a obra “Princípios Constitucionales”, de caráter mais geral, não constituindo um manual sistemático sobre o texto de 1891. “No livro, edita a tese apresentada no concurso que lhe valeu a nomeação como professor livre-docente de direito constitucional na Faculdade de Direito de São Paulo”<sup>174</sup>.

Referindo-se ao sistema da separação de poderes, Sampaio Dória afirma que “já não o reproduz, e até o contraria qualquer regime de separação, em que, por exemplo, passe para o executivo a feitura das leis, limitando-se a assembleia popular a orçar a receita e a despesa”<sup>175</sup>. Também defende a faculdade exclusiva que o poder judiciário possui para declarar inconstitucionais as leis e ilegais os atos do executivo, nulificando-os, portanto. “O judiciário está no dever, decidindo os pleitos, de fazer prevalecer a Constituição sobre as leis do Congresso, e a Constituição e as leis sobre os actos do executivo”<sup>176</sup>. Esse trecho denota a crença na existência de hierarquia entre a Constituição, as leis em sentido estrito e os atos normativos regulamentares e secundários baixados pelo governo. A absorção total da atividade legiferante pelo poder executivo não é admitida. “Cada poder exerce funções próprias, só suas, sem que outro poder nellas possa intervir”<sup>177</sup>. Isso porque, “distribuindo por três órgãos as funções da soberania, a Constituição assegurou a cada um delles exclusividade na esphera de competência que lhe traça”<sup>178</sup>. Esse foi o entendimento asseverado em 1926, já na fase final da Primeira República, ano em que a Constituição de 1891 foi reformada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, sendo esta a sua primeira e única modificação ao longo de mais de trinta anos de vigência.

Os doutrinadores da Primeira República, portanto, defendiam em uníssono a diferenciação e a hierarquia entre lei e decreto; as vedações ao poder regulamentar e, conseqüentemente, a delimitação clara das funções do legislativo e do executivo, sendo proibido a este último utilizar-se da sua função atípica de produzir normas secundárias para tentar dar interpretação extensiva, contrariar, ou até mesmo suplantar as leis criadas e votadas

---

<sup>174</sup> CARVALHO, Marta Maria Chagas de. **Sampaio Dória**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010, p. 14. (Coleção Educadores)

<sup>175</sup> DÓRIA, Antônio de Sampaio. **Princípios Constitucionales**. São Paulo: S. Paulo Editora Ltda., 1926, p. 72-73.

<sup>176</sup> DÓRIA, 1926, p. 72.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>178</sup> *Ibid.*, p. 69.

pelo poder constituído para esse fim. Esse conjunto de opiniões em nada se diferenciava daquelas esboçadas por Pimenta Bueno em 1857, repetidas à exaustão nos manuais das primeiras décadas da república. A permanência e a persistência dos dogmas da separação dos poderes e do poder regulamentar foi temporal, mas também intelectual. Exigiu-se todo um arcabouço argumentativo para desconstruí-los e manchar-lhes a reputação, a começar pelas críticas dos positivistas ao poder legislativo na década de 1890, até o apogeu do desprezo pelo parlamento na década de 1930, quando a produção normativa seria totalmente transferida para um poder executivo hipertrofiado, centralizado e autoritário.

### 3 ATIVIDADE LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO NO GOVERNO PROVISÓRIO (1930-1934), GOVERNO CONSTITUCIONAL (1934-1937) E ESTADO NOVO (1937-1945)

Cumprindo o dever historiográfico de “olhar para fora” não podemos nos furtar de mencionar que na Itália da década de 1920 – período que antecede imediatamente aquele que vamos estudar no próximo item – os decretos com força de lei tiveram desenvolvimentos relevantes e influentes.

Alguns anos após a “Marcha sobre Roma”, foi aprovada - sob a égide do regime fascista - a norma que regulamentou expressamente os decretos-leis (*decreti-legge*), já com a nomenclatura que se tornaria conhecida e adotada por outros países na década subsequente. O uso desse tipo normativo havia se intensificado a partir de 1915, em virtude da Primeira Guerra Mundial e do período pós-guerra<sup>179</sup>, mas ainda era um instituto meramente aceito ou tolerado pela jurisprudência italiana, em virtude da ausência de previsão constitucional expressa, como vimos no “prólogo” (item 2.1).

A Lei n. 100 de 31 de Janeiro de 1926 (*Legge 31 gennaio 1926, n. 100*), que possuía apenas quatro artigos, foi publicada na *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia* com a seguinte ementa: “Da faculdade do poder executivo de emitir normas jurídicas”. A referida lei, incluída nas chamadas “*leggi fascistissime*”, “disciplinou a faculdade de edição de norma jurídica, com força de lei [*norme giuridiche, avente forza di legge*], pelo Poder Executivo, tendo em vista absoluta e urgente necessidade, submetendo-a à apreciação parlamentar”<sup>180</sup>. Todo decreto-lei deveria possuir uma cláusula que possibilitaria sua conversão em lei formal pelo parlamento, seguindo o procedimento ordinário de aprovação e posterior sanção pelo rei. Na prática, todavia, tanto o parlamento quanto o rei se apequenaram diante do poder e da influência do *Duce*. Tanto que, em 1936, após dez anos de contínua produção de normas jurídicas pelo poder executivo italiano, a Câmara dos Deputados, que havia se tornado um órgão meramente consultivo, foi dissolvida e substituída pela “*Camera dei fasci*”. Como bem sintetiza Nunes, “era o regime do ‘*Capo del governo*’, personalizado na figura de Mussolini reunindo materialmente em si as atribuições de governo e legiferação”<sup>181</sup>.

<sup>179</sup> ORIGONE, Agostino. Decreto-legge [verbete]. In: **Nuovo Digesto Italiano**. D'AMELIO, Mariano (org.). Turim: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1938, p. 613-616.

<sup>180</sup> RAMOS, Carlos Roberto. **Da Medida Provisória**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 22.

<sup>181</sup> NUNES, Diego. Processo Legislativo para além do Parlamento em Estados Autoritários: uma análise comparada entre os Códigos Penais Italiano de 1930 e Brasileiro de 1940. **Sequência**, Florianópolis, n. 74, p. 153–

Agamben conta que o abuso na promulgação de decretos de urgência por parte do governo fascista foi tão grande que o próprio regime sentiu a necessidade de limitar seu alcance em 1939<sup>182</sup>. Nesse sentido, a sistemática dos *decreti-legge* foi alterada por lei de janeiro de 1939, quando a *Camera dei Fasci e delle corporazioni* restringiu a elaboração dos *decreti-legge* aos casos de necessidade por causa de guerra ou por urgente medida de caráter financeiro ou tributário, que valeriam até a ratificação ou recusa pela nova *Camera*.

Um instituto semelhante ao decreto-lei continuou a existir na Itália após a derrota do fascismo, adaptado às exigências democráticas do novo momento no pós-guerra – como o efetivo controle parlamentar e o estabelecimento de um prazo de duração para a norma – com o nome de “*Provvedimenti provvisori con forza di legge*”, instituto regulado pelo artigo 77 da Constituição Italiana de 1947. Uma espécie normativa com o mesmo nome, também oriunda do Executivo, apareceria pela primeira vez no Brasil no texto da Constituição de 1937. Mas antes, devemos entender o percurso compreendido entre 1930 e 1937, que culminou no ápice da produção de normas pelo poder executivo no Estado Novo.

### 3.1 Governos provisório e constitucional (1930-1937)

Washington Luís – o último presidente da Primeira República – foi deposto no dia 24 de outubro de 1930. O movimento armado que derrubou o seu governo e impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes, veio a ser conhecido como a “Revolução de 1930”. A historiografia já se debruçou longamente sobre o tema, de diferentes perspectivas, inclusive. Cabe a nós analisarmos a produção de normas pelo poder executivo nesse período conturbado da história brasileira, o que ocorreu rapidamente, já no dia que se seguiu à queda do último representante da “Política do café com leite”. Ainda no dia 24 de outubro, o governo foi assumido por uma Junta Governativa Provisória formada pelos militares Isaías de Noronha, Augusto Tasso Fragoso e João de Deus Mena Barreto. Em 25 de outubro, o Decreto nº 19.384, mandou desincorporar os reservistas que haviam sido convocados. É de se notar que a numeração dos decretos, contínua desde 15 de novembro de 1889, estava chegando a vinte mil. Mais de mil decretos haviam sido baixados apenas no Governo Provisório de Deodoro da Fonseca. Em poucos dias, um novo governo provisório assumiria o poder, quarenta anos depois.

O Decreto nº 19.392, de 1º de novembro de 1930, foi o último decreto baixado pela Junta Governativa. Getúlio Dornelles Vargas seria empossado como Chefe do Governo

---

180, set. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2016v37n74p153>. Acesso em: 01 jun. 2024, p. 164.

<sup>182</sup> AGAMBEN, 2004, p. 32.

Provisório no dia 3 de novembro de 1930. Ao todo, a Junta baixou nove decretos. O Decreto nº 19.393, de 5 de novembro de 1930, que mandou “incorporar, temporariamente, ao Exército ativo as unidades patrióticas e estaduais”<sup>183</sup>, foi, oficialmente, o primeiro decreto da “Era Vargas”.

A nova realidade foi institucionalizada através do Decreto nº 19.398, de 11 de Novembro de 1930<sup>184</sup>. Seu artigo 1º trouxe a seguinte previsão: “Art. 1º O Governo Provisório exercerá **discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo**, até que, eleita a Assembleia Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do país”<sup>185</sup>. O artigo 11 ainda previa a nomeação de um interventor federal para cada estado, “cabendo-lhe exercer, em toda plenitude, não só o Poder Executivo como também o Poder Legislativo”<sup>186</sup>, ou seja, a atividade legiferante também foi retirada das assembleias a nível estadual e entregue a governos centralizados, liderados por interventores escolhidos por Vargas. Somente o Poder Judiciário foi poupado pelo artigo 3º<sup>187</sup>, mas a sua manutenção não surtiria muito efeito pois o artigo 16 criou um “Tribunal Especial para processo e julgamento de crimes políticos, funcionais e outros”<sup>188</sup> que seriam discriminados posteriormente, a critério do governo, e o artigo 5º suspendeu as garantias constitucionais e excluiu “a apreciação judicial dos atos do Governo Provisório ou dos interventores federais, praticados na conformidade da presente lei ou de suas modificações ulteriores”<sup>189</sup>.<sup>190</sup> Finalmente, o artigo 2º<sup>191</sup> dissolveu o Congresso Nacional, as assembleias

---

<sup>183</sup> Tropas revolucionárias que ainda estavam sendo desmobilizadas.

<sup>184</sup> Além de Vargas, o Decreto foi assinado por Oswaldo Aranha, Ministro da Justiça e Negócios Interiores; José Maria Whitaker, Ministro da Fazenda; Paulo do Moraes Barros, Ministro da Viação e Obras Públicas; Afrânio de Mello Franco, Ministro das Relações Exteriores; José Fernandes Leite de Castro, Ministro da Guerra e José Isaías de Noronha, Ministro da Marinha.

<sup>185</sup> BRASIL. **Decreto nº 19.398, de 11 de Novembro de 1930**. Institue o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2025]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 01 out. 2025, grifo meu.

<sup>186</sup> BRASIL, 1930.

<sup>187</sup> “Art. 3º O Poder Judiciário Federal, dos Estados, do Território do Acre e do Distrito Federal continuará a ser exercido na conformidade das leis em vigor, com as modificações que vierem a ser adotadas de acordo com a presente lei e as restrições que desta mesma lei decorrerem desde já” (BRASIL, 1930).

<sup>188</sup> *Ibid.*, 1930.

<sup>189</sup> BRASIL, 1930.

<sup>190</sup> Ferraz Jr. observa pertinentemente que “nos movimentos revolucionários, o direito anterior à revolução é relativizado e atualizado em função da nova situação, [...] muito embora, quanto ao direito novo, pós-revolucionário, tende-se a privilegiar a vontade do legislador e a fazer prevalecer as soluções legislativas sobre as judiciais que, a todo custo e no máximo possível, devem a elas se conformar” (FERRAZ JR., 1980, p. 72).

<sup>191</sup> “Art. 2º É confirmada, para todos os efeitos, a dissolução do Congresso Nacional das atuais Assembleias Legislativas dos Estados (quaisquer que sejam as suas denominações), Câmaras ou assembleias municipais e quaisquer outros órgãos legislativos ou deliberativas, existentes nos Estados, nos municípios, no Distrito Federal ou Território do Acre, e dissolvidos os que ainda o não tenham sido de fato” (BRASIL, 1930).

legislativas dos estados, as câmaras municipais “e quaisquer outros órgãos legislativos ou deliberativos, existentes nos Estados, nos municípios, no Distrito Federal ou Território do Acre”<sup>192</sup>. Em resumo, todo e qualquer traço de Poder Legislativo foi abolido de cada uma das esferas da federação. Vargas só viria a reabrir o Congresso após a pressão exercida pela Revolução Constitucionalista de 1932.

Assim, o Poder Executivo governou de 1930 a 1934 por decretos que podiam versar sobre qualquer matéria. Logo, o que houve no período foi um governo de cunho notadamente autocrático, pois a tradicional divisão dos poderes deixou de existir, as garantias constitucionais foram suspensas e o presidente da república poderia legislar sobre qualquer assunto. Além disso, as matérias decididas sob a forma-de-lei dos decretos não eram passíveis de controle pelo judiciário.<sup>193</sup>

Não exige muito esforço explicar que todo esse quadro violava não só aos limites do poder regulamentar, mas da própria Constituição que se encontrava em vigor naquele momento. Tal violação foi operada através de um mero decreto, que superou sua função precípua de colmatar o vazio deixado pela lei. Isso porque, na maioria das vezes, a passagem do poder de fato para um novo grupo não espera ou não pode esperar a confecção de um novo texto constitucional. Os responsáveis pelo golpe em 1889 fizeram o mesmo através do Decreto nº 1, de 15 de novembro daquele ano. O decreto inicial do período republicano foi a norma que primeiro rompeu com a ordem jurídica de 1824, quase dois anos antes da promulgação da Constituição de 1891. Esse período no qual a constituição anterior perdeu normatividade e possivelmente se espera a criação de uma nova, é chamado de “interregno constitucional”. Os novos detentores do poder de fato, revolucionários ou golpistas, com ou sem apoio popular, devem consignar o rompimento com a ordem jurídica anterior em um texto legal provisório que estabeleça as linhas gerais dos seus poderes e competências. Esses diplomas, atos eminentemente políticos, são gerados por “um tipo de poder constituinte fundacional adjetivado de revolucionário, porque desconhece legalidade constitucional preexistente. Exercita-se por instâncias de fato, a exemplo dos regimes de emergência, dos governos provisórios ou de transição e dos prolongamentos de administrações paralelas”<sup>194</sup>.

É o expediente já conhecido de se satisfazer o princípio da legalidade – exigência do Estado moderno de Direito – no intuito de se conferir uma aparência de normalidade ao novo *status quo* e de legitimidade aos atos do regime. No caso do Governo Provisório de Getúlio

---

<sup>192</sup> BRASIL, *op. cit.*, 1930.

<sup>193</sup> GOMES, Ana Suelen Tossige; MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. O estado de exceção no Brasil republicano. *Revista Direito e Práxis*, v. 8, n. 3, p. 1760–1787, jul. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/21373>. Acesso em: 01 mar. 2025, p. 1767.

<sup>194</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 393.

Vargas, o Decreto nº 19.398/1930 foi o documento jurídico que marcou a ruptura com a Primeira República e serviu para lançar as bases da estruturação do poder político que havia se instaurado, bem como a organização interina do Estado que se pretendia construir. Na opinião de Afonso Arinos, testemunha dos fatos, “o chamado *decreto de instalação do Governo Provisório*, é na verdade, uma lei constitucional outorgada por um poder de fato. É uma Constituição Provisória, e como tal deve ser encarada pela História do nosso Direito Constitucional”<sup>195</sup>.

Um detalhe curioso, confirmando a opinião de Arinos, é que os decretos seguintes foram baixados “usando das atribuições que lhes” foram “conferidas pelo art. 1º do decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930”, ou seja, os fundamentos para a expedição dessas normas foram retirados de um outro decreto e não da Constituição de 1891, que, apesar de não ter sido revogada, já não mais possuía força normativa.

Dentre os decretos do período destacam-se o de nº 19.395, de 8 de novembro de 1930, que concedeu “anistia a todos os civis e militares envolvidos nos movimentos revolucionários ocorridos no país”<sup>196</sup> naquele ano; o Decreto nº 19.688, de 11 de fevereiro de 1931, através do qual o governo comprou milhares de sacas de café dos produtores nacionais no contexto de desvalorização do principal produto de exportação do Brasil, causado pela crise de 1929<sup>197</sup>; Decreto nº 19.770, de 19 de Março de 1931, que regulou a sindicalização das classes patronais e operárias<sup>198</sup>; o Decreto nº 22.452, de 10 de Fevereiro de 1933, que criou o Departamento Nacional do Café, autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda; o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que trouxe nosso primeiro “Código Eleitoral”, criou a Justiça Eleitoral, a representação proporcional e o voto feminino, e o Decreto nº 24.643, de 10 de julho

---

<sup>195</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo Franco. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 172, grifo meu.

<sup>196</sup> BRASIL, 1930.

<sup>197</sup> Cf. FAUSTO, Boris. Expansão do café e política cafeeira. In: **História geral da civilização brasileira: o Brasil republicano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

<sup>198</sup> “O quadro da política do novo regime com relação à classe trabalhadora começava a se delinear, mas seus contornos só iriam tornar-se realmente mais claros em março de 1931, quando o Decreto nº 19.770 estabeleceu as novas normas de sindicalização. A lei de sindicalização de 1931 vinha transformar e ao mesmo tempo concorrer com o padrão de associações até então existente no movimento operário. Consagrando o princípio da unidade e definindo o sindicato como órgão consultivo e de colaboração com o poder público, o decreto trazia as associações operárias para a órbita do Estado. Além disso, vedava aos sindicatos a propaganda de ideologias políticas ou religiosas, e, embora estabelecesse a sindicalização como facultativa, tornava-a na prática compulsória, já que apenas os elementos sindicalizados poderiam gozar dos benefícios da legislação social. Seu objetivo evidente era o combate a toda organização que permanecesse independente, bem como a todas as lideranças - socialistas, comunistas, anarquistas etc. - definidas como capazes de articular movimentos de protesto contra a nova ordem institucional” (GOMES, 2012, p. 163).

de 1934, que publicou o “Código de Águas”<sup>199</sup>, vigente até os dias atuais. Trata-se de duas codificações completas que ingressaram no ordenamento jurídico através de decretos baixados pelo Poder Executivo, tal qual o Código Penal de 1890, durante o Governo Provisório do Marechal Deodoro.



**Figura 6.** Cartão postal comemorativo da Grande Exposição de Curitiba (1942), produzido pelo Departamento Nacional do Café (D.N.C.). Além de conter carimbos comemorativos, ser ilustrado com a fotografia do Presidente Getúlio Vargas e a frase “Em nenhuma fase de sua história teve o café defensor mais vigilante”, no canto superior direito do cartão é possível visualizar um selo postal com valor facial de 1200 réis do ano de 1938 - fabricado pela gravadora “Waterlow & Sons Limited” de Londres - fazendo alusão ao café brasileiro. A filatelia pode servir de grande auxílio para a história, iluminando certas épocas e acontecimentos através de pequenas imagens e gravuras. **Fonte:** Wikimedia Commons.

Uma nova Constituição foi promulgada no dia 16 de julho de 1934. O poder regulamentar do Presidente veio disciplinado no inciso 1º do artigo 56, com redação muito semelhante às duas constituições anteriores:

“Art. 56. Compete privativamente ao Presidente da República:

1º Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução”<sup>200</sup>.

<sup>199</sup> Cf. NUNES, Diego. Aportes para uma história da regulação jurídica da água no Brasil a partir do Código de Águas de 1934. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 281, n. 1, p. 233–270, 2022. DOI: 10.12660/rda.v281.2022.85660. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/85660>.

<sup>200</sup> BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 01 fev. 2025.

No artigo 3º, o Poder Legislativo foi considerado órgão da soberania nacional, ao lado dos outros dois poderes, todos “independentes e coordenados entre si”<sup>201</sup>. O §1º ainda vedava “aos Poderes constitucionais delegar suas atribuições”<sup>202</sup>. Do dia 15 de novembro de 1889 - data da “Proclamação da República” - até o dia 14 de julho de 1934 - dois dias antes da promulgação da Constituição de 1934 - a numeração dos decretos foi contínua. Ao longo de toda a Primeira República e do Governo Provisório pós-Revolução de 1930, foram baixados 24.814 decretos<sup>203</sup>. A numeração foi reiniciada em 25 de julho de 1934. A partir dessa data, os decretos passaram a ser baixados com fundamento no poder regulamentar previsto no já citado inciso 1º do artigo 56 da nova Constituição, não mais no artigo 1º do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930. Desde quando Vargas reabriu o Congresso, em 1932, o lugar privilegiado da produção de normas voltou a ser o Poder Legislativo. Assim permaneceu até o golpe do dia 10 de novembro de 1937.

O governo constitucional de Vargas (1934-1937) ficaria marcado pela repressão política e pela disputa ideológica entre integralistas e comunistas. Durante esse período, a produção de normas foi dividida entre o executivo e o legislativo, sendo que muitos dispositivos legais de repressão foram cancelados pelo segundo. Intercalando leis e decretos,

o terreno da lei surge, assim, como um espaço privilegiado para a racionalização da autoridade e para a ocultação do discurso da violência, uma vez que este utiliza a linguagem da ordem e da lei. E será em nome da tranquilidade pública, dos direitos dos cidadãos, da consciência cívica e moral, das instituições e do progresso que a repressão se negará enquanto violência e enquanto censura<sup>204</sup>.

Instrumentos de exceção como o Estado de Sítio e o Estado de Guerra foram amplamente utilizados. A Lei nº 38, de 4 de abril de 1935 definiu os crimes contra a ordem política e social. Já o Decreto nº 229, de 11 de Julho de 1935, por exemplo, ordenou o fechamento de todos os núcleos da Aliança Nacional Libertadora (ANL) de Luís Carlos Prestes. A Intentona Comunista, ocorrida em novembro de 1935, acirrou a perseguição, culminando na criação do famigerado Tribunal de Segurança Nacional em setembro de 1936, “típico tribunal de exceção”<sup>205</sup> na opinião de Arno Dal Ri. Jr. A legislação excepcional por meios de decretos

---

<sup>201</sup> BRASIL, 1934.

<sup>202</sup> *Ibid.*, 1934.

<sup>203</sup> Todas as normas do período podem ser encontradas na internet na “Coleção de Leis da República do Brasil” (Imprensa Nacional).

<sup>204</sup> DUTRA, Eliana Regina de Freitas. **O ardil totalitário: imaginário político no Brasil dos anos de 1930**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 224.

<sup>205</sup> DAL RI JR., Arno. **O Estado e seus inimigos: a repressão política na história do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 270.

abusivos é apenas uma das formas de se exercer o autoritarismo. Nesse sentido, Ana Suelen Tossige Gomes e Andityas Soares de Moura contam que

desde o final do ano de 1935 até o golpe de Estado de 10 de novembro de 1937, o Brasil foi governado ou em estado de sítio ou em equiparação ao estado de guerra: quando findava o prazo do estado excepcional era enviada outra mensagem ao Congresso que imediatamente aprovava sua prorrogação. Com isso, no período “democrático” do governo Vargas (1934-1937) governou-se por 658 dias em estado de sítio. Vê-se que a Era Vargas que se iniciara com o governo “por decretos”, passa a governo constitucional em 1934, mas durante todo o período de 1935 a 1937, sob a justificativa de proteção do regime à ameaça comunista (que era ampliada a cada dia pelos instrumentos midiáticos controlados pela Presidência da República), governou-se por meio de institutos excepcionais. É em 1937, no entanto, que se atinge o ápice da excepcionalidade até então: o Presidente dá um golpe de Estado e fecha o Congresso Nacional. A partir daí o caráter autoritário de seu governo escancara-se como ditadura.<sup>206</sup>

Recapitulando, eis um quadro resumo das principais normas produzidas no período:

**Tabela 3** - Decretos relevantes do Governo Provisório e do Governo Constitucional (1930-1937)

Decreto nº 19.384, de 25 de outubro de 1930	Primeiro decreto pós-revolução de 1930. Baixado pela Junta Governativa da República dos Estados Unidos do Brasil no dia seguinte a deposição do Presidente Washington Luís. Mandou desincorporar os reservistas revolucionários.
Decreto nº 19.392, de 1º de novembro de 1930	Último decreto baixado pela Junta Governativa formada pelos generais Tasso Fragoso e Mena Barreto e o almirante Isaías de Noronha. Getúlio Vargas seria empossado como Chefe do Governo Provisório no dia 03 de novembro de 1930. Ao todo, a Junta baixou nove decretos.
Decreto nº 19.393, de 5 de novembro de 1930	Oficialmente, o primeiro Decreto da “Era Vargas”.
Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930	Instituiu o governo provisório da República dos Estados Unidos do Brasil e

<sup>206</sup> GOMES, MATOS, 2017, p. 1770.

	<p>traçou as linhas gerais sobre os seus poderes e competências. Seu artigo 1º previa que o governo provisório exerceria discricionariamente “em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do <u>Poder Legislativo</u>, até que, eleita a Assembleia Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do país”. Os decretos seguintes foram baixados “usando das atribuições que lhes eram conferidas pelo artigo 1º do decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930”, ou seja, o fundamento para a expedição dessas normas foi retirado de um outro decreto e não da Constituição de 1891, que, apesar de vigente, já não possuía “força normativa”.</p>
Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932	<p>Primeiro Código Eleitoral da história brasileira. Criou a Justiça Eleitoral, a representação proporcional e trouxe o voto feminino. Trata-se de uma codificação completa que ingressou no ordenamento jurídico através de um decreto baixado pelo Poder Executivo.</p>
Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934	<p>Decreto o Código de Águas, vigente até os dias atuais.</p>
<p>Obs<sup>1</sup>: Do dia 15 de novembro de 1889 até o dia 14 de julho de 1934, a numeração foi contínua, sendo baixados 24.814 decretos. A numeração foi reiniciada em 25 de julho de 1934. A partir desta data, os decretos passaram a ser baixados com fundamento</p>	

no poder regulamentar previsto no inc. 1º do artigo 56 da Constituição de 1934.	
---	--

Fonte: Autoria própria.

Em 1937, após o Golpe do Estado Novo, a Câmara e o Senado seriam dissolvidos mais uma vez e só voltariam a funcionar em 1946. De 1937 a 1946, os decretos-leis “roubaram a cena” e o *locus* primordial da produção normativa foi novamente deslocado para o Poder Executivo centralizado em Vargas e seus ministros.

### 3.2 Estado Novo (1937-1945)

3.2.1 *“A Constituição de 10 de Novembro, reconhecendo o mal, deu-lhe o remédio”*: a introdução formal dos decretos-leis no ordenamento jurídico brasileiro e a sua sistemática sob a égide da Carta de 1937

*“A incapacidade do Poder Legislativo para legislar é hoje um dado definitivamente adquirido não só pela ciência política como pela experiência das instituições representativas em quase todos os países do mundo, inclusive nos de tradição parlamentar. Ora, a legislação é uma das funções essenciais do governo. Se o órgão incumbido de legislar se demitira de sua função, cumpria substituí-lo urgentemente por outro processo capaz e adequado de legislação”* (Francisco Campos, 1938, p. 17).

Durante o governo constitucional (1934-1937), “o comunismo se torna efetivamente o grande tema nacional e [...] é em seu nome e pelo temor de sua revolução que se prende, se tortura, se censura, se cerceia e se amedronta”<sup>207</sup>. Em meio ao caos político operado pelo Tribunal de Segurança Nacional, já se planejava a substituição do efêmero texto promulgado apenas dois anos antes:

Desde fins de 1936, Francisco Campos, acionado por Vargas, adaptava um substitutivo à Constituição de 1934[...], para transformá-lo em projeto da Constituição a ser outorgada após o golpe de Estado. Em meados de 1937, ultimou esse trabalho

<sup>207</sup> DUTRA, 2012, p. 43.

com a colaboração, entre outros, de Vicente Raó, titular da pasta da Justiça entre julho de 1934 e janeiro de 1937.<sup>208</sup>

Há registros no diário de Vargas de que em abril de 1937 a Carta já estava pronta<sup>209</sup>. Ao longo daquele ano, Francisco Campos tentou angariar apoio para sustentar a nova constituição às vésperas do golpe. Um dos apoiadores em potencial vislumbrado por Campos foi Plínio Salgado, líder da Ação Integralista Brasileira (AIB):

Em agosto de 1937, fui procurado pelo ministro Francisco Campos, que me entregou cópia da Constituição 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.<sup>210</sup>

Em 30 de setembro, o Departamento de Propaganda do governo divulgou o “Plano Cohen”, um documento falso escrito pelo capitão Olímpio Mourão Filho, usado como motivo imediato “para consolidar os últimos movimentos em direção ao golpe. O Plano simulava, de forma até caricatural [...], o que seria um projeto judaico-comunista internacional para a tomada do governo, os propósitos desse governo e seus métodos de ação visando à desagregação dos valores da sociedade e à instauração de uma nova sociedade materialista, atéia e contrária à ideia de família e à honra das mulheres”<sup>211</sup>.

Finalmente, no dia 10 de novembro de 1937, uma quarta-feira, “o Congresso amanheceu cercado por tropas do Exército e, à noite, na *Hora do Brasil*, o presidente fez um discurso à nação através dos microfones do Departamento de Propaganda”<sup>212</sup>. Foi um golpe anunciado, mas sem reação. Getúlio Vargas dispunha de um programa de governo articulado, cujo foco principal residia na promoção do desenvolvimento econômico, na adoção de políticas intervencionistas e na consolidação do processo de industrialização nacional. Paralelamente, delineava um projeto político autoritário, no qual a ditadura era concebida como uma espécie

<sup>208</sup> MALIN, Mauro. Francisco Campos [verbete]. In: ABREU, Alzira A. de (coord.). **Dicionário histórico-biográfico da Primeira República**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CAMPOS,%20Francisco.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025, p. 22.

<sup>209</sup> D’ARAUJO, Maria Celina Soares. **O Estado Novo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000, p. 23 (Descobrimo o Brasil)

<sup>210</sup> SALGADO, Plínio. Depoimento. Revista Visão, 06 de novembro de 1972. In: MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Repressão política e usos da constituição no governo Vargas (1935-1937): a segurança nacional e o combate ao comunismo**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/10412>. Acesso em: 01 jun. 2025, p. 132.

<sup>211</sup> D’ARAUJO, 2000, p. 18-19.

<sup>212</sup> D’ARAUJO, 2000, p. 23.

de suspensão dos conflitos sociais, entendida como condição necessária para a modernização e o fortalecimento do Estado. Nesse contexto, identificava no comunismo um inimigo objetivo, a quem se atribuía a responsabilidade pela adoção de medidas excepcionais. Ademais, contava com o respaldo de aliados que demonstravam clara disposição para experimentos ditatoriais.

Vitorioso o golpe de estado, Campos, agora Ministro da Justiça, defendeu a carta por ele redigida no artigo “Diretrizes Constitucionais do novo Estado brasileiro”, publicado na seção “Doutrina” da Revista Forense<sup>213</sup> em janeiro de 1938, “a mais importante seção da revista”<sup>214</sup>. O texto é uma fonte privilegiada ao revelar as intenções por detrás do regime que se instaurava. Naquela oportunidade, Campos afirmou categoricamente que “a Revolução de 30 só se operou, efetivamente em 10 de novembro de 1937”<sup>215</sup>. Apesar de reconhecer a “grande obra legislativa” realizada nos setes anos anteriores, principalmente pelo governo provisório (1930-1934), ainda persistiam, na opinião do jurista mineiro, instituições liberais inadequadas à realidade nacional como o sufrágio universal, o parlamento e o próprio sistema representativo. Em resumo, para ele, até então imperava a “babel dos partidos”<sup>216</sup>.

É de se notar que, dentre as instituições liberais a serem descartadas pelo novo estado, não se encontra listada a “democracia”. Isso porque o regime promovia uma interpretação enviesada desse conceito, o que não era algo exatamente novo. “O significado histórico da palavra democracia, particularmente no caso da experiência brasileira, esteve associado à dimensão social e não política, o que permitiu a construção de um conceito aparentemente paradoxal: “*democracia autoritária*”<sup>217</sup>. Sob esse ponto de vista, o Estado democrático é intervencionista, pois precisa “exercer de modo efetivo o controle sobre todas as atividades sociais, a economia, a política, a educação”<sup>218</sup> e resolve definitivamente a antiga “questão social”, pois “o indivíduo tem direito a serviços e bens e o Estado o dever de assegurar, garantir e promover o governo desses serviços e desses bens”<sup>219</sup>. Daí a criação do arcabouço legislativo trabalhista e previdenciário após 1930, que seria fortalecido ao longo de todo o Estado Novo. Os direitos trabalhistas amparavam o trabalhador durante o período da vida em que era

---

<sup>213</sup> A Revista Forense era próxima do novo governo e “de certas teorias autoritárias” (SILVEIRA, 2013, p. 88), publicando, além de Campos, diversos textos de Oliveira Viana. Sobre o tema, conferir: SILVEIRA, Mariana de Moraes. **Revistas em tempos de reformas: pensamento jurídico, legislação e política nas páginas dos periódicos de direito (1936-1943)**. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal de Minas Gerais- UFMG. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2013.

<sup>214</sup> SILVEIRA, 2013, p. 93.

<sup>215</sup> CAMPOS, Francisco. Diretrizes Constitucionais do novo Estado brasileiro. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, vol. LXXIII, ano XXXV, fascículo 415, jan. 1938, p. 14.

<sup>216</sup> CAMPOS, 1938, p. 19.

<sup>217</sup> GOMES, 2012, p. 71.

<sup>218</sup> CAMPOS, 1938, p. 24.

<sup>219</sup> *Ibid.*, p. 23.

economicamente produtivo, enquanto a legislação da seguridade social, quando já não era mais, por velhice, doença ou morte. Foi durante a administração de Salgado Filho a frente do Ministério do Trabalho (1932-1934),

que foram promulgadas quase todas as leis que passaram a regular as relações de trabalho no Brasil, quer em termos das condições de trabalho (horário, férias, trabalho feminino e de menores), quer em termos das compensações sociais devidas àqueles que participavam a produção (extensão dos benefícios de aposentadorias e pensões), quer em termos dos mecanismos institucionais para o enfrentamento dos conflitos de trabalho (Comissões e Juntas de Conciliação, Convenções Coletivas de Trabalho). Trata-se de um período-chave, no qual o Estado assumiu a primazia incontestável do processo de elaboração da legislação social.<sup>220</sup>

Firme nessas premissas, Francisco Campos pôde afirmar poucos meses após o golpe que a nova constituição era “profundamente democrática”<sup>221</sup>, e o governo de Vargas - que era ditatorial, mas legítimo por estar garantido pela constituição – pôde demonstrar, franca e claramente, a feição de “um Estado forte, centralizado e antiliberal”<sup>222</sup>.

Assim como se procedeu no governo de Júlio de Castilhos e na Constituição Gaúcha de 1891, “a linguagem vinha antes da ação, já que estabelecia um novo vocabulário político, constituído com a ressignificação de conceitos já conhecidos”<sup>223</sup>. Foi dito em momento anterior da pesquisa que conceitos abstratos, ambíguos ou vagos, permitem a instrumentalização das interpretações sobre o seu significado para fins políticos específicos. Termos polissêmicos, portanto, podem ser reduzidos a uma interpretação instrumentalizada, enviesada de forma intencional.

Trata-se da “estratégia de proceder deslocamentos conceituais por meio de ações como ‘*torcer significados*’, ‘*alterar vocabulários*’, ‘*fazer associações incomuns e se utilizar de artimanhas argumentativas*’, tudo para tentar estabelecer uma linguagem própria”<sup>224</sup>. Mas essa estratégia também compreende a criação de neologismos, *slogans* e institutos jurídicos. Dentre esses últimos estava uma nova espécie normativa trazida pela Constituição de 1937, a famigerada “Polaca”, assim apelidada devido à semelhança com a Constituição Polonesa (1935) do governo do ditador Józef Piłsudski.

Decretos e leis já existiam separadamente no ordenamento brasileiro. A manobra criativa foi juntar as duas palavras para formar um conceito inovador, manobra essa que já havia sido realizada na Itália Fascista alguns anos antes. Vargas e seus ministros agora possuíam uma

<sup>220</sup> GOMES, *op. cit.*, p. 164.

<sup>221</sup> CAMPOS, *op. cit.*, p. 22.

<sup>222</sup> GOMES, *op. cit.*, p. 71.

<sup>223</sup> PINTO, 2019, p. 287.

<sup>224</sup> PINTO, 2019, p. 287.

espécie legislativa constitucionalmente prevista, feita sob medida para a veiculação dos desígnios do “Chefe, que é o Presidente da República”<sup>225</sup>, mitigando a reputada *morosidade, atecnia e falta de comprometimento moral do legislativo*: os decretos-leis. Ferruccio Pergolesi explica que “o primeiro termo indica a forma do ato e o segundo a eficácia deste”<sup>226</sup>. A palavra “decreto” denota se tratar de um “ato próprio do Executivo, deixando certo, portanto, que quem edita o decreto-lei é o chefe do Executivo; no entanto, vem-lhe agregada a palavra ‘lei’, por aí significando que o dito decreto não tem força de sua própria natureza, mas sim própria da lei”<sup>227</sup>, entendida em sentido estrito, como norma primária, abstrata e generalizada, criadora de regras jurídicas que podem interferir na esfera jurídica dos indivíduos de forma inovadora, produzindo, modificando e extinguindo direitos e obrigações.

Os decretos-leis seriam um instrumento relevante para o governo, pois

tratava-se, pela primeira vez no Brasil, de edificar uma arquitetura de Estado nacional moderno que ampliava suas funções de intervencionismo econômico e social, ao mesmo tempo que montava uma burocracia tecnicamente qualificada e impessoal, segundo moldes weberianos. Porém, no mesmo movimento, esse Estado se personalizava na face de Vargas, a figura carismática encarregada de conduzir o processo de mudança e assumir as novas tarefas que cabiam ao Executivo, ante as crescentes críticas ao Legislativo<sup>228</sup>.

Nas palavras do próprio Francisco Campos, ao Presidente não era possível “descarregar sobre outros órgãos do poder as graves responsabilidades que a Constituição lhe dá em consequência dos poderes e prerrogativas que lhe são atribuídos”<sup>229</sup>, dentre elas, a legislação, considerada como “uma imensa técnica de controle da vida nacional em todas as suas manifestações”. Continua dizendo que “a legislação perdeu o seu caráter exclusivamente político de quando se cingia apenas às questões gerais ou de princípios, para assumir um caráter eminentemente técnico”<sup>230</sup>. Campos acena para um projeto jurídico em que o jurista técnico faz as vezes de legislador, sendo antes autorizado e chancelado pela liderança incontestável do *Chefe*, pessoalmente cultuado. Dessa forma, a produção normativa ficaria a cargo de Vargas e de seus ministérios, tendo o Ministério da Justiça como central legislativa do novo regime<sup>231</sup>. Dessa forma o regime tentava passar uma imagem de enaltecimento da “técnica em contraposição à política, veiculada com o lado sujo dos ‘interesses privados’”<sup>232</sup>.

---

<sup>225</sup> CAMPOS, 1938, p. 25.

<sup>226</sup> PERGOLESI, Ferruccio. *Diritto Costituzionale*. 7. ed. Bolonha: Cesare Ruffi Editore, 1949, p. 106.

<sup>227</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 100.

<sup>228</sup> GOMES, 2012, p. 71.

<sup>229</sup> CAMPOS, *op. cit.*, p. 24.

<sup>230</sup> CAMPOS, 1938, p. 21.

<sup>231</sup> NUNES, 2016, p. 166.

<sup>232</sup> D'ARAÚJO, 2000, p. 31.

Em “O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico” - coletânea de artigos e discursos de Campos publicada em 1940 – o jurista mineiro defenderia a nova maneira de se legislar, destacando a participação de Getúlio Vargas no processo legislativo:

Essas leis que, se não perfeitas, são, pelo menos, infinitamente melhores do que os escassos textos de longa gestação que nos dava o Parlamento, provêm de uma ou de outra forma, da vontade do presidente da República: ou como resultado de suas conversações com seus ministros, ou, diretamente, como fruto da sua apreciação dos negócios do Governo. De posse dessa orientação, com freqüência constante de notas do punho do chefe de Estado, e consultadas as fontes de informação, os órgãos de elaboração põem-se em trabalho e, em menos tempo do que levava uma Comissão da Câmara ou do Senado para dar parecer, apresentam o texto à consideração do presidente. É um sistema que foge talvez do padrão usual; mas é um sistema que dá maior rendimento de trabalho, por um custo muito menor.<sup>233</sup>

As normas primárias, tomando a forma de decretos-leis, deveriam ser modernas e dinâmicas. Gestadas e discutidas – exclusivamente – no poder executivo. O mal a ser combatido eram as *lentas e pouco eficientes* assembleias, sinônimos do momento político superado inicialmente pela revolução de 1930<sup>234</sup>, completada em 1937<sup>235</sup>. É nesse sentido que Francisco Campos afirmaria o seguinte: “A Constituição de 10 de novembro, reconhecendo o mal, deu-lhe o remédio. A iniciativa de legislação cabe, em princípio, ao governo. A nenhum membro do parlamento é lícito tomar uma iniciativa individual de legislação”<sup>236</sup>.

Em relação ao Direito Comparado, Campos cita o exemplo da Inglaterra e dos Estados Unidos. Recorda que quase toda a legislação britânica era feita por “*Orders in Council e Departmental Regulations*, isto é, legislação pelo Executivo mediante delegação de poderes” e que nos Estados Unidos, “a legislação pelo Executivo, ou a legislação delegada” constituía naquela época “a massa mais importante da produção legislativa”<sup>237</sup>.<sup>238</sup> Não há nenhuma

<sup>233</sup> CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, [1940] 2001, p. 135 (Coleção Biblioteca Básica Brasileira)

<sup>234</sup> NUNES, *op. cit.*, p. 165.

<sup>235</sup> “Os ‘*revolucionários*’ de 1937 interpretavam o período que vai de 30 até o golpe de novembro como um interregno do projeto de fundação do novo Estado. A Constituição de 1934 era caracterizada como o símbolo maior dos desvios revolucionários, como o resultado do malogro dos acontecimentos de 30, e não como uma de suas possíveis culminâncias. A revolução paulista de 1932 era sugestivamente ignorada, e o caos político identificado em 1935 diagnosticado como um produto direto da inconsistência e irrealidade da legislação liberal. Desta forma, eram banidos da Revolução de 1930 quaisquer ideais reformadores de uma ordem liberal, caracterizados como descaminhos revolucionários. Daí a linha direta entre 1930 e 1937. Daí também a impossibilidade de uma leitura restauradora da revolução que procurasse o retorno a uma experiência política anterior. Mesmo o Império, exaltado por sua estabilidade e pelo exemplo de um poder político centralizado, não chegava a constituir um ponto de retorno. Ele era um símbolo de nosso passado político a ilustrar que tínhamos tradições históricas centralistas, mas não constituía um modelo a ser revivido” (GOMES, 2012, p. 196).

<sup>236</sup> CAMPOS, 1938, p. 22.

<sup>237</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>238</sup> Vale lembrar que aquela era a época do *New Deal* de Franklin Roosevelt, política extremamente intervencionista. Agamben confirma que o “*New Deal* foi realizado do ponto de vista constitucional pela delegação [...] ao presidente de um poder ilimitado de regulamentação e de controle sobre todos os aspectos da vida econômica do país” (AGAMBEN, 2004, p. 37). Caberá uma análise futura do quanto a experiência americana com

menção ao exemplo italiano, apesar de ter surgido naquele país - apenas dez anos antes - um tipo de lei com o mesmíssimo nome e contornos muito semelhantes à figura dos decretos-leis, presente na Constituição de 1937. Apesar das coincidências, podemos apenas supor a inspiração no instituto estrangeiro.

Na teoria, “Chico Ciência” – como ficaria conhecido – era um defensor veemente da delegação legislativa: situação na qual o poder legislativo autoriza o executivo a produzir a lei em sentido estrito. Mas a delegação legislativa não se confunde com a usurpação da competência legislativa. Em verdade, naqueles momentos nos quais o parlamento se encontra fechado a força, a delegação nem sequer é possível, o que confirma a usurpação de competências estranhas ao Poder Executivo, principalmente a função de legislação primária que lhe é totalmente atípica. Do mesmo modo, o sistema de “freios e contrapesos” e, conseqüentemente, o controle dos atos normativos, fica prejudicado, ou, mais ainda, completamente impossibilitado.

Vargas fechou o Congresso no mesmo dia do golpe. Dali em diante, toda a sistemática constitucional sobre delegação e procedimentos dos decretos-leis ficaria paralisada e reduzida ao artigo 180 da nova constituição, conforme veremos a seguir.

---

a legislação governamental pode ter reverberado no Brasil, apesar de que, *a priori*, o liberalismo estadunidense não parecia ser o modelo ideal para a nossa tradição autoritária e o Brasil só se aproximaria de forma mais veemente dos Estados Unidos no início da década de 1940 no contexto da “Política de boa vizinhança” e da Segunda Guerra Mundial. De qualquer modo, é necessário aprofundamento pois a relação de pertinência entre determinado contexto e o texto não pode ser pressuposta. A narrativa historiográfica deve se preocupar em tornar esses vínculos convincentes.



**Figura 7.** Manchete do jornal “A Noite” (Rio de Janeiro) do dia 10 de novembro de 1937, data do golpe de estado que instituiu o Estado Novo. **Fonte:** Hemeroteca Digital Brasileira.

Primeiramente, faz-se necessário entender que no texto da Constituição de 1937 conviveram – possuindo existência autônoma – as leis, os decretos e os decretos-leis. As duas primeiras espécies normativas foram presença corrente nos textos constitucionais brasileiros desde 1824, como vimos anteriormente. A terceira espécie era inédita até então.

A começar pelo artigo 38, que determinava que o poder legislativo seria

exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição.

§ 1º O Parlamento nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal.<sup>239</sup>

O Conselho Federal, composto por representantes dos estados e membros nomeados pelo Presidente da República, substituiria o Senado. É interessante registrar que o anteprojeto apresentado pelo governo provisório de Vargas a assembleia constituinte de 1934 já previa a criação de um “Conselho Supremo”, inspirado no Poder Coordenador de Alberto Torres (1914),

<sup>239</sup> BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 01 mar. 2025.

no lugar do Senado. A substituição não foi acolhida pelos constituintes, todavia<sup>240</sup>. O Conselho da Economia Nacional, por sua vez, inserido na lógica corporativista, seria composto por representantes dos vários ramos da produção nacional (indústria e artesanato, agricultura, comércio, transportes e crédito), indicados pelos sindicatos e associações profissionais reconhecidos por lei.

O artigo 73 continuava: “o Presidente da República, **autoridade suprema do Estado**, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, **promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional**, e superintende a administração do País”<sup>241</sup>. Já o artigo 74 trazia as competências privativas do presidente:

“Art. 74. Compete privativamente ao Presidente da República:

- a) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua execução;
- b) expedir decretos-leis, nos termos dos arts. 12 e 13”<sup>242</sup>.

O poder regulamentar foi colocado lado a lado com a novidade legislativa dos decretos-leis, portanto.

O artigo 64 tratou da iniciativa dos projetos de lei:

Art. 64 **A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo**. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outras resulte aumento de despesa

§ 1º A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei. A iniciativa só poderá ser tomada por um terço de Deputados ou de membros do Conselho Federal.

§ 2º Qualquer projeto iniciado em uma das Câmaras terá suspenso o seu andamento, desde que o Governo comunique o seu propósito de apresentar projeto que regule o mesmo assunto. Se dentro de trinta dias não chegar à Câmara a que for feita essa comunicação, o projeto do Governo, voltará a constituir objeto de deliberação o iniciado no Parlamento.<sup>243</sup>

Tendo o governo a primazia da iniciativa das leis, os projetos oriundos da Câmara dos Deputados ou do Conselho Federal constituiriam uma exceção e, mesmo excepcionalmente, não poderiam versar sobre matéria tributária ou operar aumento de despesas. Com o claro intuito de dificultar ainda mais todo o processo, a iniciativa de lei só poderia ser tomada por um

<sup>240</sup> LYNCH, Christian Edward Cyril. Entre o autoritarismo e o judicialismo: o espectro do Poder Moderador na República (1889-1945). *História do Direito*, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 82–116, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/83606>. Acesso em: 27 dez. 2024, p. 104 – 105.

<sup>241</sup> BRASIL, 1937, grifo meu.

<sup>242</sup> *Ibid.*, 1937.

<sup>243</sup> *Ibid.*, 1937, grifo meu.

terço dos deputados ou dos membros do Conselho Federal, jamais por um único parlamentar. Obstruindo ainda mais o trâmite, o governo tinha a faculdade de suspender o andamento dos projetos originários das câmaras, para privilegiar um de sua própria autoria que tratasse do mesmo assunto, outro indício de centralização autoritária. O estrangulamento do legislativo não parou por aí, pois o artigo 11 previa o seguinte: “a lei, quando de iniciativa do Parlamento, limitar-se-á a regular, de modo geral, dispendo apenas sobre a substância e os princípios, a matéria que constitui o seu objeto. O Poder Executivo expedirá os regulamentos, complementares”<sup>244</sup>. O parlamento, então, ficaria reduzido a regulamentação de generalidades, enquanto o governo *tomaria as rédeas* da produção normativa.

Os artigos 12, 13 e 14<sup>245</sup> trouxeram a sistemática dos decretos-leis, mas não uma definição ou conceito da nova espécie normativa, nem exigências claras de urgência ou relevância para sua utilização, a não ser uma menção genérica a “necessidades do Estado” no artigo 13. Cada um dos artigos citados trazia regras e exceções que ora estabeleciam limites, ora os afrouxavam. O artigo 12 afirmava que “o Presidente da República poderia ser autorizado pelo Parlamento a expedir decretos-leis, mediante as condições e nos limites fixados pelo ato de autorização”<sup>246</sup>. Em termos de limites materiais, o presidente poderia expedir livremente decretos-leis sobre a organização do governo e da administração federal, bem como sobre o comando supremo e a organização das forças armadas. Por outro lado - estabelecendo-se duas pré-condições - somente nos períodos de recesso do parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados e, se o exigissem as necessidades do Estado, poderia também tratar das outras matérias de competência legislativa da União, com exceção da legislação eleitoral e os seguintes

---

<sup>244</sup> BRASIL, 1937.

<sup>245</sup> “Art. 12. O Presidente da República pode ser autorizado pelo Parlamento a expedir decretos-leis, mediante as condições e nos limites fixados pelo ato de autorização.

Art. 13. O Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderá, se o exigirem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as seguintes:

- a) modificações à Constituição;
- b) legislação eleitoral;
- c) orçamento;
- d) impostos;
- e) instituição de monopólios;
- f) moeda;
- g) empréstimos públicos;
- h) alienação e oneração de bens imóveis da União.

Parágrafo único - Os decretos-leis para serem expedidos dependem de parecer do Conselho da Economia Nacional, nas matérias da sua competência consultiva.

Art. 14. O Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização do Governo e da Administração federal, o comando supremo e a organização das forças armadas” (BRASIL, 1937).

<sup>246</sup> BRASIL, *op. cit.*, 1937.

assuntos: orçamento, impostos, instituição de monopólios, moeda, empréstimos públicos, alienação e oneração de bens imóveis da União. Isto porque essas eram matérias de competência do Conselho da Economia Nacional, encarregado de emitir pareceres sobre os decretos-leis que tratassem desses temas. Também era vedado modificar a Constituição pela via dos decretos-leis (artigo 13).

É notável que, ao menos na teoria, Francisco Campos criou um sistema que trazia a necessidade de autorização prévia do parlamento, limitações de conteúdo para os decretos-leis e até mesmo uma instância consultiva que analisaria tecnicamente as normas dessa espécie que versassem sobre temas econômicos, tributários, fiscais e orçamentários. Contudo, não raro havia disparidade, ou uma grande distância, entre a teoria e a prática do governo no Estado Novo.

Assim como se desenvolveu o intrincado sistema previsto nos artigos 12, 13 e 14, foram desenvolvidos outros engenhosos dispositivos constitucionais que sabotariam os limites impostos aos decretos-leis pela própria Constituição. No artigo 178 consta a ordem que dissolveu - no mesmo dia do golpe e da entrada em vigor da “polaca” - a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. O mesmo artigo previa que as eleições do novo parlamento nacional – agora formado pela Câmara e pelo Conselho Federal - seriam marcadas pelo Presidente da República “depois de realizado o plebiscito a que se refere o artigo 187”<sup>247</sup>. Tal plebiscito submeteria a Constituição à aprovação nacional, mas ele nunca foi realizado. Assim, o parlamento citado no artigo 12 não foi eleito justamente pelo não preenchimento do pressuposto da eleição, qual seja, a prévia realização do plebiscito previsto no artigo 187 das “Disposições Transitórias e Finais”. O Conselho da Economia Nacional, citado no parágrafo único do artigo 13, também não foi constituído, ficando prejudicada a apreciação do órgão quanto às matérias de sua competência consultiva.

O *golpe fatal* foi desferido pelo artigo 180, onde se lê: “enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União”<sup>248</sup>. Estavam mitigadas, portanto, quase todas as limitações materiais estabelecidas pelos artigos 12, 13 e 14 da Constituição. Restaram *letra morta*. Estava impossibilitada, também, qualquer tipo de delegação ou autorização prévia do parlamento: acusado de ser atécnico e personalista; posto em recesso por tempo

---

<sup>247</sup> BRASIL, 1937.

<sup>248</sup> *Ibid.*, 1937.

indeterminado. Tendo em vista que o parlamento só voltaria a se reunir em 1946, o caminho estava aberto para que Vargas legislasse livremente ao lado de seus ministros.

### 3.2.2 A utilização dos decretos-leis sob a égide da Constituição de 1937

“O Estado Novo foi anunciado como um momento inovador do ponto de vista da racionalidade administrativa”<sup>249</sup>, mas também da racionalidade legislativa. Cronologicamente, o Decreto-lei nº 1, de 12 de novembro de 1937, foi o primeiro dessa espécie no país e dispunha sobre a entrega de apólices da Câmara do Reajustamento Econômico, órgão criado pelo governo provisório em 1933 para lidar com os prejuízos e indenizar os agricultores afetados pela crise da economia cafeeira no início daquela década. O primeiro decreto-lei foi baixado pelo “Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, usando da faculdade que lhe confere o artigo 180 da Constituição em vigor”<sup>250</sup>, como seria de praxe nos preâmbulos de todas as leis desse tipo pelos próximos oito anos. Além do presidente, a norma veio assinada pelo então Ministro da Fazenda Artur de Sousa Costa, o que também se tornaria regra nas posteriores: o nome de Vargas, no topo, acompanhado abaixo pela chancela dos ministros das pastas atinentes ao assunto do decreto-lei em particular.

A menção explícita ao artigo 180 e não aos artigos 12, 13 ou 14 - que traziam os pressupostos regulares de constituição, tramitação, alcance e validade dos decretos-leis – foi proposital. Aquele artigo curto, estrategicamente inserido na parte final do texto constitucional, seria o dispositivo de sustentação de toda a produção normativa do regime dali em diante.

Ainda no mês de novembro, o Decreto-lei nº 25 organizou a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e até hoje é conhecido como a “lei do tombamento”. O Decreto-lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937, dissolveu todos os partidos políticos em atividade no país, o que alguns meses mais tarde culminaria no *putsch* ou levante integralista tentado em 11 de maio de 1938. Devido à ausência de limites materiais permitida pelo artigo 180 – com exceção das alterações ao próprio texto constitucional - as áreas reguladas pelos decretos-leis incluíam a ortografia nacional, a divisão territorial do país, a regulamentação da nacionalidade brasileira, a extradição de estrangeiros etc. A primeira modificação de um decreto-lei operada por um outro decreto-lei se deu pelo de nº 164, de 4 de janeiro de 1938, que modificou um artigo do Decreto-lei nº 38, de 2 de dezembro de 1937. Outro fato interessante é que este último, além de ter sido modificado, teve a sua execução regulamentada por um decreto simples (Decreto nº 2.390, de

---

<sup>249</sup> D'ARAÚJO, 2000, p. 30.

<sup>250</sup> BRASIL, 1937.

12 de fevereiro de 1938) sendo este o primeiro caso de um decreto (norma secundária) detalhando os comandos de um decreto-lei (norma primária).

Em maio de 1938, surgiu a primeira demanda de modificação da Constituição, apenas seis meses após o golpe de estado bem-sucedido. No dia 11 daquele mês, ocorreu o já mencionado *putsch* integralista. Partidários da ideologia formulada por Plínio Salgado cometeram um atentado contra a residência presidencial – o Palácio da Guanabara – que foi cercado por rebeldes armados durante algumas horas. Alguns desses rebeldes foram mortos nos jardins do palácio e a intentona foi contida a tempo. Esse evento gerou dois fenômenos relevantes: a perseguição dos integralistas segundo os rigores da Lei de Segurança Nacional - que era anterior ao regime ditatorial, mas permanecia em pleno vigor - e a alteração do item 13 do artigo 122 da Constituição para incluir novas hipóteses de aplicação da pena de morte, além das já existentes, para os casos de: insurreição armada contra os Poderes do Estado; prática de atos destinados a provocar a guerra civil, se esta sobrevém em virtude deles; atentado contra a segurança do Estado praticando devastação; saque, incêndio, depredação ou quaisquer atos destinados a suscitar terror e atentado contra a vida, a incolumidade ou a liberdade do Presidente da República.<sup>251</sup>

O que mais nos interessa é a forma pela qual a modificação foi operada. Lembremo-nos que a alínea “a” do artigo 13 vedava emendas à constituição através de decretos-leis, mesmo nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados. O governo então baixou uma norma com o nome de “lei constitucional”, espécie que sequer foi regulada expressamente pela Constituição. A Lei Constitucional nº 1, de 16 de Maio de 1938, curiosamente, também reivindicou a autoridade do artigo 180 em seu preâmbulo, dando-lhe uma interpretação extensiva, o que nos leva a crer que essa foi uma solução jurídica emergencial encontrada pelo regime para burlar a limitação autoimposta pela alínea “a” do artigo 13<sup>252</sup>.

Naquele mesmo ano, em meio a tentativa de modernização da administração pública e a necessidade conexa de “elaboração de uma política de pessoal para os funcionários públicos que estabelecia o concurso, a estabilidade no emprego e o mérito”<sup>253</sup>, criou-se – através do

---

<sup>251</sup> Cf. O Sistema Penal Brasileiro: O Código Penal de Nelson Hungria e a Lei de Segurança Nacional. In: DAL RI JR., Arno. **O Estado e seus inimigos: a repressão política na história do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 264-296.

<sup>252</sup> NASCIMENTO, Roberta Simões; VAN DEN BOOMEN, Lucas Hendricus Andrade. Legislação, autoritarismo e processo legislativo democrático: análise das espécies normativas extintas no ordenamento jurídico brasileiro (1937-1988). **Revista Jurídica da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (REJUR)**, Mossoró, v. 9, n. 17, p. 107-136. Disponível em: <https://periodicos.ufersa.edu.br/rejur/article/view/13954>. Acesso em: 10 jun. 2025, p. 120.

<sup>253</sup> D'ARAÚJO, 2000, p. 30.

Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938 – o Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP) que, mesmo sofrendo várias reformulações, sobreviveu até os anos 1990. Um ponto relevante a ser destacado é que na ausência do poder legislativo – a *casa proscrita dos interesses nepotistas e clientelistas* – o DASP “cuidava dos orçamentos da União e dos estados, e, no plano estadual, funcionava como um órgão assessor para os interventores (os governadores dos estados, nomeados por Vargas)”<sup>254</sup>. No ano seguinte, o Decreto-lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, trouxe o Estatuto dos Funcionários Públicos da União, visando aprimorar a nova estrutura burocrática de feições weberianas.

O Decreto-lei nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939, por sua vez, criou o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), a grande máquina de divulgação dos feitos do governo e, principalmente, do seu líder clarividente, Getúlio Vargas<sup>255</sup>. O órgão era responsável pela censura de todos os meios de comunicação, produzia o programa radiofônico “Hora do Brasil” e publicava a revista “Cultura Política” - enviesada conforme interesses políticos superiores -

---

<sup>254</sup> D’ARAÚJO, 2000, p. 31.

<sup>255</sup> Ângela de Castro Gomes, ao mencionar as palestras do então Ministro do Trabalho Marcondes Filho veiculadas pelo rádio, demonstra a imagem que se queria construir para o “pai dos pobres”: “Era dele que todas as instruções emanavam, era ele o inspirador executor de toda a legislação elaborada. [...] Vargas era sempre o sujeito da ação: Vargas criou, determinou, estabeleceu, assinou, mandou executar ou cuidar para que etc. Já o ministro cumpria suas determinações, discutindo com ele todos os projetos. Assim, nada se tinha feito ou se fazia nesta área sem o prévio e direto conhecimento e aprovação de Vargas. Mas há algo que vai além deste fato. Nada se fazia sem o *saber* de Vargas, porque ele se adiantava aos próprios acontecimentos da realidade com sua antevisão do curso da história. De todas as qualidades que caracterizavam este grande homem, havia uma que era destacada nas falas de Marcondes e que o distinguia por excelência como um estadista: a clarividência. Suas iniciativas políticas tinham um verdadeiro caráter profético, o que podia ser constatado desde o ponto zero da nova história que se estava construindo, ou seja, desde o momento revolucionário de 1930. O primeiro documento comprobatório da excepcionalidade do presidente, citado repetidamente, era o discurso do candidato ainda em 1929, na esplanada do Castelo. Em seus termos já estaria embutido todo o programa de quinze anos de governo e toda percepção política de uma época. Desde aquela data, Vargas estabeleceu os traços fundamentais de sua plataforma socioeconômica, plenamente realizada nos anos 40 com sua legislação social e com Volta Redonda, símbolo da independência e maturidade do Brasil. Naquele agitado e incerto período da vida das nações, Vargas podia ser comparado – com vantagem – aos maiores estadistas do mundo, pois cerca de dez anos atrás ele já captara as lições que só agora a guerra deixava clara a estes homens: **a falência do Estado não intervencionista e a impossibilidade do exclusivismo dos instrumentos de representação da democracia liberal**” (GOMES, 2012, p. 220, grifo meu). É exatamente nesse sentido que Gustavo Nicolau resume a lógica argumentativa por detrás dos decretos-leis: “A necessidade de o Estado intervir nas mais variadas esferas sociais reclama uma postura intervencionista que só o Executivo poderia suprir com a celeridade necessária. O processo legislativo que formulava as normas do período liberal não era mais adequado. O Estado adquiriu papel intervencionista nos campos econômicos e social, abandonando a velha linha separatista de poderes políticos, gizada por Bolingbroke e Montesquieu. Por conta disso, surge a necessidade que em situações excepcionais ‘o executivo também elaborasse normas abstratas, que classicamente, eram atribuição do Estado Legislativo’ (NICOLAU, 2009, p. 19-20). Esse argumento também existia na Itália, como atesta Biscaretti di Ruffia destacando o que reputa como a causa principal da transferência da função legislativa para o Executivo: “a genérica insuficiência demonstrada pelos parlamentos contemporâneos para resolver completamente as inúmeras exigências normativas do Estado (por seu procedimento de trabalho demasiadamente lento, pela frequente ausência entre seus membros de pessoas competentes em questões técnicas e, em particular, pela atenção concentrada, prevalentemente, pelos membros das Câmaras, na função [...] do controle político continuado do governo” (BISCARETTI DI RUFFIA, 1973, p. 480, tradução minha).

dentre outras atividades de difusão da ideologia estadonovista e da promoção pessoal e política do chefe do governo.<sup>256</sup>

“Um legado visível do Estado Novo foi a proliferação de aparelhos estatais com grande autonomia de ação”<sup>257</sup>, a exemplo dos já citados DASP e DIP, mas também foram criados o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda (Decreto-lei nº 14, de 25 de novembro de 1937); Conselho Nacional do Petróleo (Decreto-Lei nº 395, de 29 de Abril de 1938; Conselho Nacional de Águas e Energia (Decreto-lei nº 1.285, de 18 de maio de 1939); Comissão Executiva do Plano de Siderurgia Nacional (Decreto-Lei nº 2.054, de 4 de março de 1940); Comissão de Combustíveis e Lubrificantes (Decreto-Lei nº 3.755, de 24 de Outubro de 1941); Departamento Nacional de Estradas de Ferro (Decreto-Lei nº 3.163, de 31 de março de 1941) e a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) [Decreto-lei nº 7.293, de 2 de fevereiro de 1945], “criada em 1945 e transformada no Banco Central nos anos 1960”<sup>258</sup>. No plano da agricultura, foram criados o Instituto Nacional do Mate (Decreto-Lei nº 375, de 13 de abril de 1938), o Instituto Nacional do Sal (Decreto-Lei nº 2.300, de 10 de junho de 1940) e o Instituto Nacional do Pinho (Decreto-lei 3.124 de 19 de março de 1941). D’Araujo explica que “Conselhos, comissões, autarquias e institutos passaram a ser os canais de participação de que os setores industriais, agrícolas e financeiros dispunham para expor pontos de vista e defender interesses”<sup>259</sup>. Toda essa estrutura estatal foi montada utilizando-se o instrumento dos decretos-leis como pano de fundo legal, sem apreciação parlamentar – seja *a priori* ou *a posteriori* - e com ampla liberdade de ação, portanto.

A codificação foi uma técnica legislativa amplamente utilizada pelo regime. Sob a forma de decretos-leis foram editados, em matéria criminal, o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), o Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941) e suas respectivas Leis de Introdução (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 e Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941), bem como a Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688 de 3 de outubro de 1941).

Em matéria cível, foram editados o Código de Processo Civil (Decreto-Lei nº 1.608, de 18 de Setembro de 1939), sendo que o direito material permaneceu sob a égide do Código Civil

---

<sup>256</sup> ARAÚJO, Rejane. DEPARTAMENTO DE IMPRENSA E PROPAGANDA (DIP) [verbete]. In: **Atlas Histórico do Brasil**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2023. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/7791>. Acesso em: 05 set. 2025.

<sup>257</sup> D’ARAÚJO, 2000, p. 32.

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>259</sup> *Ibid.*, p. 33.

de 1916, e a Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942), atualmente denominada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)<sup>260</sup>.

Excluindo-se o Código de Processo Civil de 1939, todos os códigos supracitados - resguardadas as muitas modificações que sofreram ao longo de várias décadas - permanecem em vigor hodiernamente. A constatação mais óbvia é a de que o Estado Novo constituiu um período de intensa produção normativa, quiçá o de maior intensidade de toda a nossa história... mas também chama atenção a longevidade dos diplomas legais oriundos desse período. Perscrutar as possíveis explicações para essa longevidade – se a qualidade técnica dos textos ou a falta de interesse político, por exemplo – extrapolaria o recorte temporal da pesquisa.

O maior destaque, todavia, deve ser dado à legislação social. Gomes explica que

de 1938 a 1945, em todos os discursos de 1º de maio, Vargas relacionava uma iniciativa de seu governo na área da política social: o regulamento da lei do salário mínimo [Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938], e o decreto-lei relativo à isenção de impostos para habitações proletárias, em 1938; a criação da Justiça do Trabalho, em 1939 [Decreto-Lei nº 1.237, de 2 de maio de 1939]; a fixação do salário mínimo, em 1940 [Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940]; a instalação da Justiça do Trabalho, em 1941, juntamente com o lançamento da campanha Marcha para o Oeste; o anúncio do esforço da Batalha da Produção, em 1942, já no contexto do envolvimento brasileiro com a Segunda Guerra; a CLT, em 1943; e a nova Lei Orgânica da Previdência, em 1944 [Decreto-lei nº 7.526, de 7 de maio de 1945].<sup>261</sup>

Toda essa construção do *edifício* da legislação social que vinha sendo empreendida desde 1930, culminou na edição da CLT - Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943), que unificou em um só documento toda a legislação esparsa em matéria trabalhista que se encontrava vigente no país até então.

Através de um decreto-lei - o de nº 4791, de 5 de Outubro de 1942 - se fez a primeira mudança de padrão monetário da história do país, instituindo-se o cruzeiro como unidade monetária brasileira em substituição aos antigos “réis”. Pelo mesmo expediente, foi criado o SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942), a Companhia Vale do Rio Doce (Decreto-Lei nº 4.352, de 1º de junho de 1942) e foi feita a reforma da Lei de Acidentes do Trabalho (Decreto-lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944). O Decreto-lei nº 7.474, de 18 de abril de 1945, concedeu anistia a todos os condenados por crimes políticos desde 1934. Já o Decreto-lei nº 7.661, de 21 de junho de 1945, trouxe em

<sup>260</sup> Outros códigos baixados durante o Estado Novo foram o Código Brasileiro do Ar, que tratava do espaço aéreo e da aviação civil e comercial no país; o Código de Pesca; o Código da Justiça Militar; o Código de Minas; o Código Nacional de Trânsito; o Código de Caça; o Código Penal Militar e o Código da Propriedade Industrial. Todo foram produzidos utilizando a técnica legislativa da codificação e tomaram a forma da espécie legislativa “decreto-lei”.

<sup>261</sup> GOMES, 2012, p. 234.

seu texto a “lei de falências”, a primeira sobre o tema no país. Vale ainda mencionar o Decreto-Lei nº 3.365/1941, que disciplinou as desapropriações por utilidade pública e continua extremamente relevante para as áreas de Direito Administrativo e Direito Urbanístico, mesmo nos dias atuais.

A declaração de guerra contra as potências do Eixo em agosto de 1942, se deu por decreto simples em exercício do poder regulamentar previsto na alínea “a” do artigo 74 e não na amplíssima cláusula do artigo 180, deve-se frisar. Todavia, de agosto de 1942 a agosto de 1945, foram baixados centenas de decretos-leis sobre assuntos militares em virtude do conflito bélico que se encontrava em curso<sup>262</sup>. Durante o estado de guerra, foram criados diversos territórios federais com vistas ao fortalecimento da defesa nacional nas fronteiras, a exemplo do Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, que criou os Territórios Federais do Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguassú. Por fim, o Decreto-lei nº 7.869, de 15 de Agosto de 1945, decretou feriado nacional em regozijo pelo fim da guerra mundial.

Essa espécie normativa não parou de ser utilizada após a queda do Estado Novo, como veremos em momento oportuno. De 10 de novembro de 1937 – data do golpe – a 29 de outubro de 1945 – data da renúncia de Getúlio Vargas – foram baixados 8.154 decretos-leis, uma média de aproximadamente mil decretos-leis por ano, quase três por dia. Os números da produção desse tipo de norma ao longo dos anos pode ser visto na tabela abaixo:

**Tabela 4** – Número de decretos-leis baixados por ano durante o Estado Novo (1937-1945)

1937 (novembro e dezembro)	157
1938	869
1939	925
1940	985
1941	1.059
1942	1.173
1943	1.001
1944	1.052
1945 (janeiro a outubro)	933

<sup>262</sup> “Em agosto de 1942, por exemplo, o governo decretou a restauração da jornada de dez horas de trabalho, proibindo a utilização do instrumental legal capaz de contestar tal medida, sob o argumento do “*estado de guerra*”. Em outubro do mesmo ano, outro decreto suspendia o direito de férias em todas as indústrias consideradas essenciais à segurança nacional. Em dezembro, mais um decreto impedia a mobilidade do trabalho nas chamadas “*indústrias de guerra*”, o que transformava literalmente seus empregados em “*desertores*” em caso de falta e desistência do emprego” (GOMES, 2012, p. 225).

**Fonte:** Autoria própria.

1942, o ano no qual o Brasil entrou na Segunda Guerra Mundial, foi o mais intenso em termos de produção de decretos-leis, mas, como demonstram os números, esse instrumento foi utilizado regularmente ao longo dos oito anos de governo estadonovista, até o último dia de Vargas no Palácio Guanabara. Durante todo esse período, outras espécies normativas tiveram sua importância reduzida – como os decretos e regulamentos, frutos do poder regulamentar – ou foram impossibilitadas pelo fechamento do Congresso – como as leis comuns, que tramitariam nas duas casas do legislativo não fosse o recesso forçado.

### 3.2.3 Doutrina jurídica

A Constituição de 1937 teve poucos comentadores, em contraste com as de 1824, 1891 e mesmo com a de 1934, cujos doutrinadores tiveram relativamente pouco tempo para comentar. Segundo Luciano Abreu e Luis Rosenfield, “o eloquente silêncio a seu respeito talvez se deva a um comum desprezo de juristas e historiadores por essa Carta, geralmente vista como obra pessoal de Francisco Campos e mero instrumento de legitimação do regime”<sup>263</sup>. Contribuiria para esse desprezo a sua origem outorgada, sua falta de legitimidade jurídica e política e as suas disposição nominais, meramente *pro forma*, mas não podemos nos esquecer do perigo real de se criticar o texto fundador do regime tendo em vista a caça aos opositores operada pela polícia varguista chefiada por Filinto Müller, bem como a sanha persecutória do Tribunal de Segurança Nacional.

Walter Costa Porto fala de uma “*falta de respeito*” que lhe devota o meio político e, afinal, a falta de isenção dos analistas, raros, de seu conteúdo”<sup>264</sup>. Dentre essas análises enviesadas - impressas pelo próprio Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) - estavam “A Constituição de Dez de Novembro, explicada ao Povo” de Antônio Figueira Almeida e “O Estado Nacional e a Constituição de Novembro de 1937” de Álvaro Bittencourt Berford<sup>265</sup>. As obras apologéticas não se limitavam as doutrinas jurídicas. “A paisagem legal do Estado Novo” (1941) de Gil Duarte, por exemplo, era um “livro, nitidamente elogioso ao governo, [que] tinha como objetivo divulgar, para um público idealmente não restrito aos juristas, as mudanças

<sup>263</sup> ABREU, Luciano Aronne de; ROSENFELD, Luis. Conservadorismo, autoritarismo e legitimação política do Estado Novo: notas sobre os “Comentários à Constituição de 1937” de Pontes de Miranda. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 24, n. 3, p. 736–756, 2019. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/15488>. Acesso em: 25 jun. 2025, p. 736.

<sup>264</sup> PORTO, Walter Costa. 1937. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p. 10 (Coleção Constituições brasileiras; v. 4)

<sup>265</sup> PORTO, 2012, p. 10.

legislativas empreendidas a partir de 1930”<sup>266</sup>. Azevedo Amaral – um dos grandes nomes do pensamento autoritário brasileiro – publicaria na revista estatal “Cultura Política” de julho de 1941 o artigo “A revolução brasileira” no qual defendia que a Revolução de 1930, “perturbada pelos descaminhos do liberalismo constitucional dos anos 32/34” e completada de maneira triunfal em 1937, havia preservado “o país de uma catástrofe e restaurado a ‘*personalidade nacional*’”<sup>267</sup>, tudo sob a liderança incontestável de Vargas.

Se já eram raras as doutrinas de Direito Constitucional, eram ainda mais os comentários artigo por artigo. Dentre as doutrinas fundamentais sobre a Carta – “A Constituição de 1937”, de Araújo Castro, e “Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937”, de Pontes de Miranda” - só a segunda pretendeu analisar os artigos de forma individualizada.

Raymundo de Araújo Castro havia comentado todas as constituições do Brasil até então, inclusive a Reforma Constitucional de 1926<sup>268</sup>. Em “A Constituição de 1937”, publicado em 1941, o jurista maranhense se limita a dizer o seguinte sobre os decretos-leis:

Os decretos-leis não se confundem com os decretos expedidos para a fiel execução das leis. Em relação a estes, o presidente da República age como Poder Executivo, não se afastando das normas estatuídas pelo Poder Legislativo, ao passo que, quando expede decretos-leis, age com ampla liberdade de ação, isto é, como se fora o próprio Poder Legislativo, salvo em se tratando de decretos-leis expedidos em virtude de autorização legislativa, caso em que terá de observar as condições e limites nela estabelecidos. As Constituições de 1891 e 1934 não cogitavam de decretos-leis.<sup>269</sup>

Não obstante, há um certo consenso de que Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda é o principal comentador da Constituição de 1937<sup>270</sup>. No primeiro tomo dos “Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937”, publicado em 1938, ele analisa os artigos 1º a 37, estando compreendida na análise inicial, portanto, os artigos 12, 13 e 14 que disciplinavam os pressupostos regulares de constituição, tramitação, alcance e validade dos decretos-leis, o que ele chamou de “edição extraparlamentar de regras jurídicas”.

Ao comentar o artigo 12, Pontes de Miranda destaca que não há no texto “a construção constitucional distributiva, que se traduza do seguinte modo: Poder executivo, funções executivas; Poder legislativo, funções legislativas; Poder judiciário, funções judiciárias. [...] Cessou a perfeita correspondência (nunca, aliás, perfeita) entre órgão e função”<sup>271</sup>. Isso porque

<sup>266</sup> SILVEIRA, 2013, p. 154.

<sup>267</sup> GOMES, 2012, p. 193.

<sup>268</sup> PAULA FILHO, Rubem Lima de. **Resgate histórico da Justiça Federal: 1890-1937**. Brasília: Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2010, p. 94.

<sup>269</sup> CASTRO, Raymundo de Araújo. **A Constituição de 1937**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941, p. 197.

<sup>270</sup> ABREU; ROSENFELD, 2019, p. 740; PORTO, 2012, p. 10.

<sup>271</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937**. Tomo I. Artigos 1º-37. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938, p. 327-328.

o presidente poderia submeter à apreciação do parlamento uma lei que o poder judiciário havia declarado inconstitucional, também porque o poder legislativo, na opinião do jurista, havia deixado de corresponder a um órgão, passando a corresponder a quatro sujeitos distintos: “O Parlamento [formado pela Câmara dos Deputados e Conselho Federal] legisla; legisla o Presidente da República (artigos 12-14, 74, *n*); também legisla o Conselho da Economia Nacional (artigos 61-63)”<sup>272</sup>.

“Sob as duas constituições republicanas”, relata Pontes de Miranda ao comentar o artigo 13, “assistimos, no Brasil, à elaboração de leis pelo Poder executivo, ainda contra o texto explícito de 1934, o que demonstrava, no terreno dos factos, a pressão das realidades, denunciadoras de uma inadaptação das Assembléias às novas circunstâncias do mundo”<sup>273</sup>, remetendo aos períodos que tratamos nos capítulos anteriores. Ele nota, ainda, a diferença entre os decretos e regulamentos simples do artigo 11, “que podem ser expedidos pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado, ou por quaisquer funcionários federais, dentro das suas atribuições, ao passo que os actos previstos nos artigos 12, 13 e 14 são restritos à actividade do Presidente da República”<sup>274</sup>. Por fim, confronta cada um dos artigos com disposições semelhantes nas constituições de 1891 e 1934, quando elas existem.

Em relação ao Direito Comparado, o autor demonstra a inspiração de diversos artigos da parte relativa aos decretos-leis na Constituição Polonesa de 1935, comparando o texto brasileiro com o estrangeiro, mas também cita um discurso de Alfredo Rocco de 1925, sobre a faculdade do Poder Executivo de editar normas jurídicas, feito às vésperas da publicação da Lei n. 100 de 31 de Janeiro de 1926, que regulou a utilização dos *decreti-legge* na Itália Fascista.

Entretanto, a análise que mais interessaria – a do artigo 180 que, na prática, demoliu todo o edifício teórico explicitado – nunca veio à tona. Segundo Luciano Abreu e Luís Rosenfield, Pontes adota “um estilo supostamente mais ‘lógico’ e ‘técnico’ do que o dos ideólogos do regime que, de certa forma, esconde sua opinião sobre os turbulentos acontecimentos do período”<sup>275</sup>. Ainda assim, dos quatro tomos pretendidos, apenas o primeiro (artigos 1º a 37) e o terceiro (artigos 90 a 123) foram publicados. Os volumes segundo e quarto, inicialmente previstos pelo autor, jamais chegaram ao público por, supostamente, terem sido proibidos pelo DIP em virtude das críticas aos procedimentos do Poder Executivo e à não

---

<sup>272</sup> MIRANDA, 1938, p. 327.

<sup>273</sup> *Ibid.*, p. 336.

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 339.

<sup>275</sup> ABREU; ROSENFIELD, 2019, p. 745.

realização do plebiscito previsto no artigo 187 da Carta Outorgada<sup>276</sup>. Os dois volumes que nunca vieram a público e os seus comentários compreenderiam, respectivamente, do artigo 38 ao 89 e do artigo 124 ao 187.

De qualquer modo, a questão dos decretos-leis interessou tanto a Pontes de Miranda que ele dedicou um artigo inteiro à análise do tema conforme a sistemática dos artigos 12, 13 e 14. O texto intitulado “As delegações legislativas ao Presidente da República na Constituição de 10 de Novembro de 1937” foi publicado na Revista Forense de abril de 1938 e repete, em muitos pontos, trechos da doutrina incompleta analisada nos últimos parágrafos.

“O estudo que se vai ler só se refere ao problema jurídico das delegações legislativas ao Presidente da República”<sup>277</sup>. Assim começa o artigo, atendo-se inicialmente à análise do artigo 12. Pontes prefere chamar os decretos-leis nele previstos de “*delegações legislativas*”, para os diferenciar dos decretos-leis do artigo 13, que independem de delegação, uma vez que são expedidos *proprio nomine*<sup>278</sup>, por iniciativa solitária do presidente, portanto. Segundo ele, a linha reta que dividia o poder legislativo e o poder executivo partiu-se, em virtude da faculdade, agora inexistente,

que tinha o Congresso Nacional de 1891 e o Poder Legislativo de 1934, de revogar e derrogar qualquer regra jurídica de elaboração pelo Poder Executivo, bem como a exclusão da feitura da lei por parte desse, entendendo-se por lei, no sentido restrito, o que não constituía simples regra regulamentar<sup>279</sup>.

Compara, mais uma vez, o texto constitucional brasileiro com o texto polonês da ditadura de Józef Piłsudski. Cita o primeiro inciso do artigo 55 da *polaca original*: “A lei pode autorizar o Presidente da República a baixar decretos dentro do prazo e do âmbito por ela determinados; alterações à Constituição não podem ser incluídas na autorização”<sup>280</sup>. “Note-se, desde logo, que não se disse ‘*decretos-leis*’, ou ‘*decretos de ordem legislativa*’, mas, apenas, ‘*decretos*’, precisão em que não a imitou a Constituição brasileira”<sup>281</sup>. Isso porque o artigo 49

---

<sup>276</sup> LIMONGI, Dante Braz. **O projeto político de Pontes de Miranda**. Estado e democracia na obra de Pontes de Miranda. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 125.

<sup>277</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. As delegações legislativas ao Presidente da República na Constituição de 10 de Novembro de 1937. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. LXXIV, ano XXXV, abr. 1938, p. 13.

<sup>278</sup> MIRANDA, 1938, p. 15.

<sup>279</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>280</sup> Ustawa może upoważnić Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania dekretów w czasie i zakresie, przez nią oznaczonym; upoważnieniem tem nie może być objęta zmiana Konstytucji.

Tradução do polonês feita por mim com o auxílio do tradutor “DeepL”, cotejada com a versão em inglês do texto. POLÓNIA. [Constituição (1935)]. **Ustawa konstytucyjna 23 IV 1935 or Konstytucja kwietniowa**. Disponível em: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19350300227/O/D19350227.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2025.

<sup>281</sup> MIRANDA, *op. cit.*, p. 20.

da Constituição polonesa definia que os únicos dois tipos de atos legislativos previstos eram as leis e os decretos do Presidente da República, no que o artigo 57 completava dizendo que “os decretos do Presidente da República têm força de lei”<sup>282</sup>. No Brasil, a imprecisão terminológica poderia gerar confusão em relação aos decretos e regulamentos simples, de modo que se preferiu utilizar o artifício italiano de juntar dois termos, denotando primeiro a origem da norma e logo em seguida o seu efeito. O nosso decreto-lei é um decreto, por ser editado pelo chefe do poder executivo, mas não possui a força, o alcance e os efeitos dos decretos regulamentares comuns, de modo que o aposto “lei” a ele agregado, além de lhe firmar a autoridade, demonstra que a espécie híbrida pode mais do que a palavra que lhe antecede. Pontes de Miranda termina o texto dizendo que “o artigo 12 há de ser entendido como se contivesse a explicitação do texto polonês”<sup>283</sup>.

Pontes de Miranda tentou conformar uma análise técnica da sistemática legiferante dispersa em quatro órgãos, que acabou sendo reduzida a um só: o executivo. O destaque acabou ficando com as contradições inerentes ao próprio sistema construído por Francisco Campos. Em geral, as principais características da doutrina constitucionalista do Estado Novo, no que pertine a produção normativa do executivo, foram a distância ente teoria e prática, entre a previsão normativa e a aplicação meramente nominal. Gastou-se tempo e esforço intelectual para descrever de maneira pormenorizada um conjunto de disposições natimortas, o que não foi de todo ruim, tendo em vista que o próprio autor do texto havia premeditado o embuste ao incluir a “*cláusula bomba*” do art. 180.

### 3.2.4 Epílogo - “Renunciou o Presidente Getúlio Vargas”: a sobrevivência dos decretos-leis no governo de transição (1945-1946)

Os decretos-leis continuaram a ser utilizados no período de transição após o fim do Estado Novo. Na falta de um vice-presidente, José Linhares assumiu a presidência da república no mesmo dia da deposição de Vargas. Adriana Duarte e Rafael Cabral recordam que “anteriormente, em 28 de maio do mesmo ano, fora decretado o novo Código Eleitoral [Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945], também conhecido como ‘Lei Agamenon’, que marcava a data para as eleições presidenciais e do Congresso Constituinte para 2 de dezembro

---

<sup>282</sup> Dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej mają moc ustawy

Tradução do polonês feita por mim com o auxílio do tradutor “DeepL”, cotejada com a versão em inglês do texto. POLÔNIA, 1935.

<sup>283</sup> MIRANDA, 1938, p. 21.

de 1945”<sup>284</sup>. As eleições foram realizadas, saindo vitorioso o general Eurico Gaspar Dutra, candidato governista que foi empossado em 31 de janeiro de 1946.

Entre 30 de outubro de 1945 e 17 de setembro de 1946, conforme as necessidades de reorganização do país depois de oito anos de ditadura, foram baixados 1.760 decretos-leis, mais do que a quantidade baixada em qualquer ano do Estado Novo considerado isoladamente, além de dez leis constitucionais. Os decretos-leis foram utilizados para alterar a legislação infraconstitucional, enquanto as chamadas “leis constitucionais”, devido a vedação da alínea “a” do artigo 13, foram utilizadas para modificar a “Polaca”, além de outras questões relevantes como a definição dos termos pelos quais se realizaria a nova constituinte (Lei Constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945), sendo que ambas as espécies normativas, conforme seus preâmbulos, retiravam sua autoridade do artigo 180.

Em 2 de fevereiro de 1946 foi instalada a Assembleia Constituinte. O artigo 2º da Lei Constitucional nº 15/1945 permitiu que o presidente reunisse na sua pessoa todo o poder legiferante:

“Art. 2º Enquanto não for promulgada a nova Constituição do País, o Presidente da República, eleito simultaneamente com os Deputados e Senadores, exercerá todos os poderes de Legislatura ordinária e de administração que couberem à União, expedindo os atos legislativos que julgar necessários”<sup>285</sup>.

O referido dispositivo gerou polêmica pois “retirava dos deputados e senadores reunidos em Assembleia Constituinte a possibilidade de legislar sobre matérias ordinárias. [...] Era um paradoxo o fato de a nova ordem democrática estar sendo gestada com a expedição de decretos-leis por parte do Executivo”<sup>286</sup>.

---

<sup>284</sup> CARVALHO, Adriana Duarte de Souza; CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Leis constitucionais provisórias e poder executivo: uma análise das assembléias constituintes de 1933-34 e 1946. **Cadernos de Campo**: Revista de Ciências Sociais, Araraquara, n. 13, 2010. p. 25-39. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/5137>. Acesso em: 27 ago. 2025, p. 33.

<sup>285</sup> BRASIL. **Lei Constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945**. Dispõe sobre os poderes da Assembleia Constituinte e do Presidente da República. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCT/LCT015.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT015.htm). Acesso em: 11 set. 2025.

<sup>286</sup> CARVALHO; CABRAL, 2010, p. 33-34.

Adriana Duarte de Souza Carvalho e Rafael Lamera Giesta Cabral (2010) resumem a celeuma da seguinte forma: “Octávio Mangabeira (UDN- BA) [...] sugeriu a nomeação de uma Comissão da qual participassem todos os partidos com representação na Assembleia para elaborar um projeto de normas gerais provisórias destinadas a reger a vida político-administrativa do país, até que fosse promulgada a nova Constituição. O objetivo da proposta deste deputado constituinte era que o Poder Executivo recebesse autorizações de uma fonte legítima de direito, que era a Assembleia Constituinte eleita pelo povo. O deputado Amando Fontes (PR-SE) apoiou a solução proposta por Octávio Mangabeira, destacando mais uma vez que um país não pode ser de fato democrático se as leis que discriminam as funções do Poder Executivo e os direitos e garantias dos cidadãos são discricionárias e antiliberais. Essa seria, nas palavras do deputado Amando Fontes, uma situação de ajuricidade que necessariamente precisaria acabar. O deputado Costa Porto (PSD-PE), por sua vez, discutiu que mesmo um projeto constitucional provisório levaria muito tempo para ser feito. Em resposta, **o deputado Amando Fontes (PR-SE) mostrou a**

Apesar das críticas, Dutra continuou a governar “sob o regime de decretos-leis, enquanto a nova Constituição não era votada”<sup>287</sup>. Esta última foi promulgada em 18 de setembro de 1946, e aboliu a figura do decreto-lei do ordenamento jurídico pátrio. O novo texto constitucional nem sequer cogitou a produção de normas com força de lei pelo poder executivo e também vedou a delegação de poderes<sup>288</sup>, tal qual a Constituição de 1934. No total, de 12 de novembro de 1937 a 17 de setembro de 1946, foram baixados 9.914 decretos-leis. O último deles, justamente o de número 9.914, de 17 de setembro de 1946, esclareceu dispositivos do Decreto-lei nº 9.840, de 11 de setembro de 1946, sobre delitos contra a economia popular.

Menos de um ano mais tarde, na sessão do Senado Federal de 3 de julho de 1947 – reaberto após oito anos de recesso forçado - mais especificamente no “discurso em resposta à defesa do governo feita pelo líder do PSD, senador Ivo D’Aquino, a partir das primeiras críticas feitas por Vargas, em maio, à política econômica em curso”, o ex-ditador do Estado Novo, agora Senador democraticamente eleito pelo Rio Grande do Sul, teceu comentários interessantes, que dizem respeito diretamente à questão dos decretos-leis.

Num primeiro momento, Vargas defende que a concentração de poderes que trouxe para si durante boa parte de seus quinze anos de governo ininterrupto foi algo provisório:

O SR. GETÚLIO VARGAS – V.Exa. tem plena razão no que afirma. (Continuando a leitura.) **Estou perfeitamente de acordo com todos os que acham que a concentração de poderes nas mãos de um homem só pode ser provisória e nunca se mantém como regime definitivo.**

O Sr. Artur Santos – Entretanto, V.Exa. manteve essa concentração de poderes durante 15 anos.

O Sr. Vespasiano Martins – Mas não foi definitiva, foi provisória.

---

**incompatibilidade da convivência de uma Assembleia livre e soberana com atos legais baixados pelo Executivo.** Também destacou que até a promulgação da nova Constituição, viveriam sob um caos legislativo. O senador Nereu Ramos (PSD-SC) posicionava-se criticamente à realização de uma legislação provisória. Justificava sua argumentação dizendo que a elaboração dessa legislação teria um caráter ordinário e que a assembleia constituinte não era uma assembleia ordinária, já que as duas Câmaras não estavam divididas. A Assembleia só adquiriria caráter ordinário depois da elaboração da nova Constituição. O deputado Plínio Barreto (UDN-SP) contraria a opinião de Nereu Ramos, afirmando que a legislação provisória não teria um caráter ordinário, mas sim constitucional. **O impasse aqui é evidente. Por um lado, não era democrático que o Presidente eleito governasse por meio de decretos-lei. Mas, ao mesmo tempo, não é considerado democrático que a mesma Assembleia que estivesse elaborando uma nova Constituição fosse também responsável por escrever as leis ordinárias**” (CARVALHO; CABRAL, 2010, p. 35-36, grifo meu).

<sup>287</sup> FERREIRA, Pinto. **Decreto-lei**. In: FRANÇA, Rubens Limongi (org.). Enciclopédia Saraiva do Direito: Edição comemorativa do Sesquicentenário da Fundação dos Cursos Jurídicos no Brasil, 1827-1977. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 57.

<sup>288</sup> “A Constituição de 1946 trazia em seu corpo uma norma que proibia a delegação de poderes (art. 36, § 2º: ‘Art. 36. São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. (...) § 2º É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições’), o que naturalmente incluía o exercício do poder legislativo delegado. Na prática, para citar apenas o que se relaciona ao processo legislativo, tal dispositivo impedia que os Poderes Legislativo e Executivo somassem esforços conjuntamente na adoção de soluções legais voltadas ao atendimento das necessidades dos cidadãos” (NASCIMENTO, 2019, p. 88).

O SR. GETÚLIO VARGAS – **Não foi definitiva, foi provisória**<sup>289</sup>.

Logo em seguida, surpreendentemente, acusa o governo Dutra de estar funcionando como uma ditadura, por se basear em decretos-leis baixados por ele mesmo:

No momento, o governo ainda está funcionando como uma ditadura, baseando muitas regulamentações e portarias **em decretos-leis da ditadura que não foram revistos pelo Congresso**. Em matéria econômica, **tudo está decorrendo rigorosamente das autorizações legais expedidas por mim, pessoalmente**, em benefício da economia ou na base de necessidades prementes do Estado e agora utilizadas contra a economia nacional.<sup>290</sup>

Conscientemente ou inconscientemente, Vargas assume que o seu governo foi uma ditadura. O ato falho não passou despercebido pelos demais senadores:

O Sr. Artur Santos – V.Exa. permite um aparte? A nação ouve, satisfeita, a declaração do ilustre senador de que o governo de S.Exa. foi de ditadura pelo longo período durante o qual o exerceu; entretanto, quem isso afirmasse, naquela época, seria condenado pelo Tribunal de Segurança.

O Sr. Hamilton Nogueira – Ia para a cadeia.

O Sr. Vespasiano Martins – Ninguém o pode negar.

O SR. GETÚLIO VARGAS – Ignoro tivesse alguém sido condenado por esse fato.

O Sr. Artur Santos – V.Exa. ignora tudo, mas o fato positivo é que houve condenações do Tribunal de Segurança por se afirmar que o Estado Novo era uma ditadura. Agora é V.Exa. quem vem confessar perante a nação que seu governo foi uma ditadura.

O Sr. Presidente – Atenção! Está com a palavra o senador Getúlio Vargas.

O Sr. Artur Santos – Estou usando do direito de apartear, permitido pelo orador.

O SR. GETÚLIO VARGAS – **Muitos desses decretos-leis foram medidas de emergência, para determinado momento e determinada situação. Justificam-se dentro do quadro de economia dirigida em tempo de guerra.**

O Sr. Ferreira de Sousa – V.Exa. dá licença para um aparte? Quer dizer que V.Exa. nega, dentro da atual Constituição, o sistema da economia dirigida? Acha que só pode ser utilizado em regime de guerra?

O SR. GETÚLIO VARGAS – Não, não o nego. **O que afirmo é que os decretos-leis em que se está baseando o Executivo são anteriores à Constituição e, portanto, o Parlamento deveria revê-los. São inadmissíveis num ritmo normal de regime democrático, em tempo de paz.** Não encontram alicerce jurídico em face da atual Constituição, a menos que o Parlamento, baseado nessa Constituição, os ratifique.

O Sr. Ferreira de Sousa – Mas V.Exa. não admite que esses decretos-leis estejam em vigor enquanto não expressamente revogados?

O Sr. Artur Santos – Realmente estão, desde que a Constituição não os revogou.

O Sr. Ferreira de Sousa – Desde que não sejam inconstitucionais.

<sup>289</sup> VARGAS, Getúlio. Ensaio biográfico e organização Maria Celina D'Araujo. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017, p. 392 (**Série perfis parlamentares; n. 72**)

<sup>290</sup> VARGAS, 2017 [1947], p. 393.

O Sr. Bernardes Filho – Aliás, V.Exas. têm o precedente das várias Constituições em que a praxe foi sempre essa.

O Sr. Ferreira de Sousa – Perfeito! As leis anteriores continuam em vigor.

O SR. GETÚLIO VARGAS – Quero apenas chamar atenção para o fato de que a ditadura continua.<sup>291</sup>

Vargas afirma que os decretos-leis “foram medidas de emergência, para determinado momento e determinada situação”, todavia, a constituição de 1937, como já foi dito anteriormente, não trouxe como requisito específico a existência de situação de emergência ou urgência para a utilização dessa espécie normativa. Do mesmo modo, a alegada situação *sui generis* do período da Segunda Guerra não se sustenta como única justificativa para a expedição de decretos-leis, pois eles já eram fartamente utilizados desde 1937, antes do início do conflito mundial e muito antes do envolvimento do Brasil. O argumento se assemelha àquele utilizado pelos perpetradores do golpe em 1889, que justificavam a grande quantidade de decretos baixados e a ampla gama de assuntos regulados por esse meio sob o pretexto do momento singular de adaptação a nova forma de governo adotada. O retorno ao início da Primeira República partindo do pós-Estado Novo não é mera coincidência, pois demonstra a circularidade de um discurso específico na tentativa de se justificar a produção de normas primárias pelo Poder Executivo.

Os decretos-leis foram abolidos do ordenamento jurídico brasileiro, mas não por muito tempo. Menos de duas décadas mais tarde, os militares responsáveis pelo golpe de Estado de 31 de março de 1964, editariam o Ato Institucional nº 2 de 27 de outubro de 1965 (AI-2) que reviveu a figura dos decretos-leis, posteriormente constitucionalizada no texto de 1967.

---

<sup>291</sup> VARGAS, 2017 [1947], p. 393-394, grifo meu.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se deu a produção de normas pelo Poder Executivo Brasileiro no período compreendido entre 1889 e 1946? Essa foi a pergunta central que guiou o objetivo principal de reconstruir a história dessas normas.

Vimos que a separação dos poderes, conforme desenvolvida por Montesquieu no século XVIII, é um dos institutos mais antigos do constitucionalismo. Na teoria montesquiana, o Poder Legislativo faz a lei. Lei em sentido estrito, entendida como norma primária, abstrata e generalizada, capaz de criar regras jurídicas no sentido de interferir na esfera jurídica dos indivíduos de forma inovadora, produzindo, modificando e extinguindo direitos e obrigações. O chamado poder ou função regulamentar, por sua vez, refere-se à faculdade que o Poder Executivo possui de baixar decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (em sentido estrito), ou seja, aquelas produzidas pelo parlamento, exclusivamente. Por fiel execução compreende-se o detalhamento, a pormenorização, o desenvolvimento das ideias e a facilitação da execução dos comandos contidos nas leis deliberadas e aprovadas após processo legislativo regular, constitucionalmente previsto. Em razão da dependência em relação às leis, os decretos e regulamentos, normas secundárias, não podem conter disposições *ultra legem*, *citra legem* ou, obviamente, *contra legem*.

A explicação anterior serviu para retomar a seguinte constatação histórica: nos primeiros anos da Primeira República, mais especificamente no Governo Provisório (1889-1891), os limites ao poder regulamentar não foram respeitados. Ao revés do entendimento consolidado de que os decretos deveriam tão somente esmiuçar os comandos legais - jamais alterá-los, ampliá-los ou contrariá-los - o primeiríssimo decreto do período republicano (Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889) versou sobre matéria constitucional ao definir a república como forma de governo e a federação como forma de Estado, ao converter as antigas províncias em estados federados e ao antever a futura eleição de uma assembleia constituinte, por exemplo, tudo através de uma norma secundária, que, na teoria, deveria ter caráter meramente reflexivo, subsidiário e derivado da lei. O resultado foi que, em menos de dois anos, o Governo Provisório do Marechal Deodoro da Fonseca publicou mais de mil e trezentos decretos, os quais, em sua grande maioria, extrapolavam os limites da função regulamentar reservada ao executivo, sob a justificativa da provisoriedade do governo, da novidade do momento republicano, da natureza interina e momentânea do poder que iria organizar o país até a sua constitucionalização definitiva por um congresso constituinte formado por deputados eleitos.

Após a promulgação da Constituição de 1891, o Poder Legislativo retomou a produção das leis e continuou a fazê-lo nas décadas seguintes. De 1894 a 1930, houveram eleições tanto para o poder executivo quanto para o poder legislativo federal. De 1891 a 1930, não se teve a disposição nenhum tipo específico de ato normativo originário do poder executivo com força de lei, e não há relatos de abusos a esse respeito por parte do executivo. Esse padrão seria quebrado pela Revolução de 1930.

Algo a ser notado é que a teoria da “ditadura científica” de Augusto Comte era popular entre os positivistas que ocupavam altos cargos no Governo Provisório, rivalizando os liberais de inspiração norte-americana. Na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1891, por exemplo, já se encontrava presente a remissão à ideia de unidade - tema central no discurso antiliberal que será retomado entre os anos 1920 e 1940 - e o desprezo pelo Legislativo com a consequente absorção pelo Executivo das funções legislativas. O texto constitucional gaúcho foi elaborado por Júlio de Castilhos, presidente do estado, com base nos ensinamentos do positivismo comtiano. Este ponto é relevante pois esse foi o primeiro *background* político e ideológico de Getúlio Vargas, muito antes da Revolução de 1930.

Em outubro de 1930, com a instalação de um novo governo provisório, o poder executivo voltou a baixar decretos com força de lei. Com o Congresso Nacional fechado, as principais medidas governamentais passaram a ser novamente operadas por meio de simples decretos, sem revisão parlamentar. O período após a Constituição de 1934 foi marcado pela repressão política e pela perseguição aos opositores pelo Tribunal de Segurança Nacional. Mas nada se compararia à intensidade da atividade legislativa do poder executivo que viria com o Estado Novo, alguns anos depois.

Durante todo esse período mencionado, na Itália, em paralelo, estavam sendo desenvolvidas as ordenações de emergência (*ordinanze d'urgenza*), decretos governamentais de urgência que tinham força provisória de lei, e, por essa razão, eram capazes de inovar no ordenamento jurídico. Apesar de não terem sido previstas no Estatuto Albertino de 1848 – a constituição que vigorava na Itália naquela época – essas normas oriundas do Chefe do Poder Executivo se desenvolveram na jurisprudência e na *práxis* constitucional italiana, sendo amplamente utilizadas a partir da segunda metade do século XIX. O termo “decreto-lei” (*decreto-legge*) começou a ser utilizado de forma generalizada em 1915. Segundo Agamben, “leis dessa natureza – que deveriam ser promulgadas para fazer face a circunstâncias excepcionais de necessidade e emergência – contradizem a hierarquia entre lei e regulamento,

que é a base das constituições democráticas, e delegam ao governo um poder legislativo que deveria ser competência exclusiva do Parlamento”<sup>292</sup>.

Essa espécie normativa foi revigorada e institucionalizada por Benito Mussolini através da Lei n. 100 de 31 de janeiro de 1926 (*Legge 31 gennaio 1926, n. 100*) e continuou sendo amplamente utilizada até o ocaso do governo fascista. Inicialmente, a legislação excepcional por meio de decreto governamental foi concebida na península itálica com o fulcro de ser utilizada apenas em situações extraordinárias de “necessidade” ou “urgência”, como conflitos bélicos, catástrofes naturais e demais contextos possíveis de calamidade pública. Em outras palavras, as já assentadas limitações às faculdades legiferantes do executivo, materializadas no instituto do poder regulamentar, foram sendo alteradas e subvertidas através da *chave conceitual da necessidade*. Com o passar do tempo, os decretos-leis passaram a ser o instrumento legal de preferência para a veiculação dos desígnios do arbítrio do poder executivo centralizado, conferindo uma aparência de legitimidade e normalidade aos comandos dos regimes de exceção.

Tanto na Itália quanto no Brasil, as primeiras três décadas do século XX foram marcadas por um intervencionismo estatal mais incisivo, assim como um forte sentimento antiliberal de antagonismo à atividade parlamentar, reputada como tecnicamente incapaz e dedicada ao atendimento de interesses pessoais. Neste contexto, os decretos-leis foram introduzidos no Brasil através da Constituição de 1937, a famigerada “Polaca”.

Os decretos-lei foram expressamente regulamentados pelos artigos 12, 13 e 14 da Constituição, com a competência para a expedição dos decretos-leis reservada privativamente ao Presidente da República. Todavia, o artigo 180 previa que enquanto não se reunisse o parlamento nacional, o Presidente da República teria “o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União”. O congresso foi fechado em 10 de novembro de 1937, no mesmo dia do golpe de Estado e da outorga do novo texto constitucional. O parlamento só voltaria a se reunir em 1946. Assim, o ditador do Estado Novo, ao lado de seus ministros, pôde usar livremente a nova espécie legislativa, inclusive durante o envolvimento do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Foram também utilizados extensivamente durante o período de transição de outubro de 1945 a setembro de 1946.

Os utilizadores dos decretos com força de lei, substância que não lhes era natural, sempre evocavam termos como “necessidade”, “extraordinário”, “urgência”, “segurança nacional”, “provisório” e “exceção”, para justificar a ausência de processo legislativo regular

---

<sup>292</sup> AGAMBEN, 2004, p. 19.

e, até mesmo, de apreciação judicial posterior quanto a legalidade e constitucionalidade desses atos normativos. O artigo 13 da Carta de 1937 permitia que Vargas expedisse decretos-leis, caso o exigissem “as necessidades do Estado”.

Os decretos-leis trazidos para o Brasil por Francisco Campos, todavia, não podem ser considerados uma mera importação da Itália Fascista. A tradição do constitucionalismo autoritário brasileiro certamente foi relevante para a tradução desse instituto e a sua utilização corrente durante toda a ditadura estadonovista. Além disso, Eliana de Freitas Dutra nos fala da existência de um quadro instigante esboçado em torno de dispositivos, estratégias e conteúdos reveladores de uma disposição totalitária<sup>293</sup> na sociedade brasileira dos anos 1930. A Itália tinha Alfredo Rocco, Sergio Panunzio e Agostino Origone. O Brasil tinha *Chico* Campos, Oliveira Vianna e Azevedo Amaral.

Vale dizer que a delegação legislativa - quando o poder legislativo autoriza o executivo a produzir a lei em sentido estrito - não se confunde com a usurpação da competência legislativa sem delegação. Em verdade, naqueles momentos nos quais o parlamento se encontra fechado a força, a delegação nem sequer é possível, o que confirma a usurpação de competências estranhas ao Poder Executivo, principalmente a função de legislação primária que lhe é totalmente atípica. Do mesmo modo, o sistema de “freios e contrapesos” e, conseqüentemente, o controle dos atos normativos, fica prejudicado, ou, mais ainda, completamente impossibilitado.

Logo, existe uma diferença fundamental entres os decretos do Governo Provisório do Marechal Deodoro da Fonseca e dos Decretos-lei do Estado Novo de Getúlio Vargas, apesar de ambos extrapolarem os limites tradicionalmente impostos ao poder regulamentar. O Congresso fechado nos dois momentos é uma semelhança. O abuso na quantidade de decretos também. Todavia, eram dois projetos políticos diferentes. Contextos jurídicos, institucionais e políticos diversos entre os dois períodos. O autoritarismo de Deodoro na “República da Espada” não resultou em uma longa ditadura como no Estado Novo. A Constituição liberal de Rui Barbosa tinha pouco a ver com a Constituição autoritária de Francisco Campos. Nos anos iniciais da Primeira República não foi criado um tipo de lei destinado à utilização em situações excepcionais de necessidade ou urgência; o próprio governo era provisório. Já no Estado Novo de Vargas, os decretos-leis foram um importante instrumento excepcional na teoria, mas que foi utilizado corriqueiramente por um governo que se pretendia definitivo e que, inclusive, havia dado um golpe de estado para permanecer no poder.

---

<sup>293</sup> DUTRA, 2012, p. 39-87.

Também foi possível perceber um distanciamento entre a teoria – materializada nas doutrinas jurídicas – e a prática, materializada nas ações efetivas do executivo. Desde Pimenta Bueno, ainda no Império, o poder regulamentar e as limitações da faculdade de se expedir decretos e regulamentos, eram um instituto prestigiado pela doutrina. Na prática, todavia, viu-se os abusos cometidos em termos de alcance material – os assuntos que não poderiam ser regulados por esse meio – e contra a própria natureza desses atos normativos secundários, que teoricamente não poderiam descumprir, nem limitar ou diminuir o alcance dos comandos da lei em sentido estrito, produzida pelo legislativo.

Os dados ainda demonstraram que a produção normativa do poder executivo brasileiro ao longo do período que compreendeu todos os governos da Primeira República e os três primeiros governos de Getúlio Vargas, foi mais intensa – quantitativamente e qualitativamente – durante os momentos ditatoriais, pela maior liberdade no campo da legislação, possibilitada pelo parlamento inoperante, mas também pela vontade política de convenientemente veicular desígnios arbitrários através da lei, visando a aparência de isenção e autoridade que só as normas jurídicas chanceladas pelo Estado poderiam lhes conferir.

Quisemos demonstrar a força que tinha esse instituto - em meio ao vigoroso liberalismo da época que sacralizava o dogma da separação da poderes, amplamente incluído nas constituições mundo afora, desde o final do século XVIII – para destacar o quão paradigmática foi a ruptura, a partir da Itália, que permitiu a feitura de decretos com força de lei pelo executivo.

A situação é ainda mais grave quando as doutrinas jurídicas da Primeira República revelam que o poder regulamentar e os conselhos de Pimenta Bueno ainda possuíam relevância no Brasil início do século XX. Essa constatação faz crescer aos olhos que os abusos perpetrados por Deodoro, foram, de fato, abusos da faculdade de se expedir decretos simples, que deveriam ser subsidiários, meramente derivados... Logo, em virtude do vigor que ainda possuía o dogma da separação e as decorrentes vedações à produção normativa carregada pelo governo, como seu consectário lógico, a desconstrução do edifício que mantinha cada um dos poderes na sua respectiva órbita, de forma hermética, harmônica e independente – com executivo administrando, legislativo legislando e judiciário julgando – teve que passar, no Brasil, pela crítica dos positivistas que forneceria certo embasamento teórico, ideológico e exemplar para o constitucionalismo autoritário do porvir. Esse substrato permitiria, mais tarde, o triunfo do paradoxo do poder executivo que legisla, em substituição ao poder criado para esse fim, mesmo não sendo esse o seu papel natural.

Nada melhor para o desfazimento de um paradoxo, do que juntar dois termos aparentemente inconciliáveis como decreto e lei, concedendo ao primeiro a força do segundo. O executivo podia agora legislar sem amarras: a quimera “decreto-lei”, contradição ambulante, elimina a necessidade de intermediação dos velhos parlamentos e consagra a autoridade do chefe, que pode fazê-lo – claro! – por ter sido “carregado nos braços do povo”.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Luciano Aronne de; ROSENFELD, Luis. CONSERVADORISMO, AUTORITARISMO E LEGITIMAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO NOVO: NOTAS SOBRE OS “COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DE 1937” DE PONTES DE MIRANDA. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 24, n. 3, p. 736–756, 2019. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/15488>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- A CRISE política. **O País**, Rio de Janeiro, 24 nov. 1891. Disponível em: <https://bndigital.bn.gov.br/artigos/o-paiz/>. Acesso em: 09 jan. 2025.
- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Trad. Iraci D. Poleti. 2. Ed. São Paulo: Boitempo, 2004 (Estado de sítio).
- ALEMANHA. [Constituição (1849)]. **Constituição do Império Alemão de 28 de março de 1849**. Disponível em: <http://www.documentarchiv.de/nzjh/verfdr1848.htm>. Acesso em: 07 jan. 2025.
- ALEMANHA. [Constituição (1871)]. **Constituição do Império Alemão**. Disponível em: <https://www.verfassungen.de/de67-18/verfassung71-i.htm>. Acesso em: 07 jan. 2025.
- ARAÚJO, Rejane. DEPARTAMENTO DE IMPRENSA E PROPAGANDA (DIP) [verbete]. In: **Atlas Histórico do Brasil**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2023. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/7791>. Acesso em: 05 set. 2025.
- ASSIS, Arthur Alfaix. Bolingbroke, a política, e os usos da história. **História da Historiografia: International Journal of Theory and History of Historiography**, Ouro Preto, v. 11, n. 28, pp. 304-318, 2018. Disponível em: <https://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/view/1347>. Acesso em: 07 jul. 2024.
- BALEEIRO, Aliomar. **1891**. 3. ed. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições brasileiras; v. 2).
- BARBOSA, Antônio Ezequiel Inácio; LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. Influência das teorias dos diálogos institucionais e da última palavra provisória no pensamento constitucional brasileiro contemporâneo. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 109–128, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/hDx6rtYXCYSqsqWX6MzYy6P/#top>. Acesso em: 29 jan. 2025.
- BARBOSA, Rui. **Obras Completas. Vol. XVII. Tomo I. A Constituição de 1891**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946.
- BARBOSA, Rui. **Obras Completas. Vol. XXII. Tomo I. Discursos parlamentares. Trabalhos jurídicos**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1952.
- BARBOSA, Rui. **Obras Completas. Vol. XXII. Tomo I. Discursos parlamentares. Trabalhos Jurídicos**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1952.
- BARBOSA, Rui. **Os actos inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal**. Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1893.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Dicionário de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994.

BENVENUTTI, Marco. Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista. *In: Studi in onore di Claudio Rossano*. Napóles: Jovene, 2013. Vol. I, pp. 21-79.

BENVENUTTI, Marco. Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista. **Nomos: le attualità nel diritto**, Roma, n. 2, 2012, pp. 1-45. Disponível em: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/saggi/marco-benvenuti-alle-origini-dei-decreti-legge-saggio-sulla-decretazione-governativa-di-urgenza-e-sulla-sua-genealogia-nellordinamento-giuridico-dellitalia-prefascista/>. Acesso em: 01 mai. 2024.

BERCOVICI, Gilberto. O Estado Integral e a Simetrização das Classes Sociais em Pontes de Miranda: O Debate dos Anos 1930. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 272-293, jun. 2015. ISSN 2179-8966. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/16528/12415>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. **Derecho Constitucional**. Trad. Pablo Lucas Verdú. Madri: Editorial Tecnos, 1973.

BLAKE, Augusto Victorino Alves Sacramento. **Diccionario Bibliographico Brasileiro**. Vol. 7. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1902.

BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. 2 ed. Trad. Alfredo Faic. São Paulo: Mandarim, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento Jurídico**. 6. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

BOLINGBROKE, Henry St. John. **Remarks on the history of England**. By the Right Honourable Henry St. John, Lord Viscount Bolingbroke. Londres: T. Cadell, 1780. Disponível em: [https://dn720703.ca.archive.org/0/items/bim\\_eighteenth-century\\_remarks-on-the-history-o\\_bolingbroke-henry-st-j\\_1780/bim\\_eighteenth-century\\_remarks-on-the-history-o\\_bolingbroke-henry-st-j\\_1780.pdf](https://dn720703.ca.archive.org/0/items/bim_eighteenth-century_remarks-on-the-history-o_bolingbroke-henry-st-j_1780/bim_eighteenth-century_remarks-on-the-history-o_bolingbroke-henry-st-j_1780.pdf). Acesso em: 08 jul. 2024.

BONAVIDES, Paulo (org). **Francisco Campos: discursos parlamentares** (Perfis parlamentares 6). Rio de Janeiro/Brasília: Câmara dos Deputados/José Olympio, 1979.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Antonio Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824)**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 04 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 01 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 01 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 510, de 22 de Junho de 1890**. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brazil. Brasília, DF: Presidência da República, 1890. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/388004/publicacao/15722625#:~:text=Os%20juizes%20federaes%20s%C3%A3o,Art>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 848, de 11 de Outubro de 1890**. Organiza a Justiça Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm). Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 914-A, de 23 de Outubro de 1890**. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brazil, submetida pelo Governo Provisorio ao Congresso Constituinte. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-914-a-23-outubro-1890-517812-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Publica%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Estados,Governo%20Provisorio%20ao%20Congresso%20Constituinte.&text=Art.,Federativa%2C%20proclama%20pelo%20decreto%20n>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.120, de 3 de Setembro de 1920**. Revoga os arts. 1º e 2º do decreto n. 78 A, de 21 de dezembro de 1889 e autoriza a trasladar para o Brasil os despojos mortaes do ex-Imperador D. Pedro II e de sua esposa, D. Thereza Christina, abrindo para tal fim os necessários créditos. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/dpl4120-1920.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.120%2C%20DE%203%20DE%20SETEMBRO%20DE%201920.&text=78%20A%2C%20de%2021%20de,tal%20fim%20os%20necess%C3%A1rios%20cr%C3%A9ditos](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4120-1920.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.120%2C%20DE%203%20DE%20SETEMBRO%20DE%201920.&text=78%20A%2C%20de%2021%20de,tal%20fim%20os%20necess%C3%A1rios%20cr%C3%A9ditos). Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 19.398, de 11 de Novembro de 1930**. Institue o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providencias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2025]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. **Lei Constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945**. Dispõe sobre os poderes da Assembléia Constituinte e do Presidente da República. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCT/LCT015.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT015.htm). Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. **Projeto de Constituição para o Império do Brazil**. 1823. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/0e4be98a-c09f-46c9-91e6-3923959cabdd>. Acesso em: 01 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão nº 112/1895**. É nullo o acto do Poder Executivo que reforma forçadamente um official militar, fóra dos casos previstos na lei. A Fazenda Nacional é obrigada a pagar os vencimentos e vantagens pecuniárias que deixou de perceber o official assim reformado e que serão abonados enquanto perdurarem os efeitos desse acto illegal. Rio de Janeiro: STF, 1895. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/972>. Acesso em: 08 jan. 2025.

BRASIL. **Regulamento nº 1, de 1º de janeiro de 1838**. Estabelece a maneira, pela qual os Actos, tanto do Poder Legislativo Geral, como do Executivo devem ser numerados, impressos, e distribuidos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1838. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/regula/1824-1899/regulamento-1-1-janeiro-1838-561943-publicacaooriginal-85711-pe.html>. Acesso em: 02 out. 2025.

BRUNIALTI, Attilio. **Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni, vol. 1**. Turim: Unione Tipografico-Editrice, 1896.

BRUNIALTI, Attilio **Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni, vol. 2**. Turim: Unione Tipografico-Editrice, 1900.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imperial e Constitucional de J. Villeneuve & C, 1857.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Annaes do Congresso Constituinte da República. Volume III**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, [1890] 1926.

CAMPOS, Francisco. Diretrizes Constitucionais do novo Estado brasileiro. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, vol. LXXIII, ano XXXV, fascículo 415, jan. 1938, p. 13-30.

CAMPOS, Francisco. **Discursos parlamentares**. Sel. e intr. de Paulo Bonavides. Brasília: Câmara dos Deputados, 1979. (Perfis parlamentares; 6)

CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001. (Coleção Biblioteca Básica Brasileira)

CANECA, Frei Joaquim do Amor Divino. **Obras politicas e litterarias de Frei Joaquim do Amor Divino Caneca**. Tomo I. Recife: Typographia Mercantil, 1875.

CARVALHO, Adriana Duarte de Souza; CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Leis constitucionais provisórias e poder executivo: uma análise das assembléias constituintes de 1933-34 e 1946. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, Araraquara, n. 13, 2010. p. 25-39. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/5137>. Acesso em: 27 ago. 2025.

CARVALHO, Marta Maria Chagas de. **Sampaio Dória**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. (Coleção Educadores)

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A Sanção no Processo Legislativo**. 2. Ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022.

CASTRO, Raymundo de Araújo. **A Constituição de 1937**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. **Constituição Federal Brasileira – Commentarios**. Rio de Janeiro: Typographia da Companhia Litho-Typographia, 1902.

COELHO, Fernando Nagib Marcos. **Tipos normativos e separação dos poderes: a função política do aviso ministerial durante a regência (1831-1840)**. 2016. 251 p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2016.

CONSTITUIÇÃO do Estado. **A Federação: Orgam do Partido Republicano**, Porto Alegre, ano 8, n. 145, 23 jun. 1891. Disponível em: <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=388653&pasta=ano%20189&pesq=&pagfis=6381>. Acesso em: 01 ago. 2025.

COSTA, Arthur Barrêto de Almeida. **Desencontro Mercado? Desapropriação, Eficiência Administrativa e Absolutismo Proprietário no Brasil (1826-1930)**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/012982c2-1323-4a72-9977-0ad20d847e66>. Acesso em: 01 mai. 2024.

COSTA, Pietro. I diritti sociali: un diagramma del loro sviluppo. In: CAPELLINI, Paolo; COSTA, Pietro; FIORAVANTI, Maurizio, et al. **Iuris Quidditas: liber amicorum per Bernardo Santalucia**. Napoli: Editoriale Scientifica, p. 37-53, 2011.

COSTA, Pietro. Os “senhores da lei”. Lei, interpretação e liberdade no iluminismo jurídico. Trad. Ricardo Sontag. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 69, p. 735 - 765, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1809>. Acesso em: 08 jul. 2024.

COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: Lições de história da democracia**. Curitiba: Editora UFPR, 2012.

CROSA, Emilio. **Diritto Costituzionale**. 3. Ed. Turim: UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE TORINESE, 1951.

DAL RI JR., Arno. **O Estado e seus inimigos: a repressão política na história do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. **O Estado Novo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000. (Descobrendo o Brasil)

**DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO**. 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

DÓRIA, Antônio de Sampaio. **Princípios Constitucionaes**. São Paulo: S. Paulo Editora Ltda., 1926.

DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. Tome 2: La Théorie Générale de L'Etat. 2. ed. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, 1923.

DUTRA, Eliana Regina de Freitas. **O ardil totalitário: imaginário político no Brasil dos anos de 1930**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

ESPAÑA. [Constituição (1812)]. **Constituição Política da Monarquia Espanhola**. Disponível em: [https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1812.pdf](https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf). Acesso em: 07 jan. 2025.

FAGUNDES, Luciana. Banimento da família imperial [verbetes]. *In*: ABREU, Alzira A. de (coord.). **Dicionário histórico-biográfico da Primeira República**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/BANIMENTO%20DA%20FAM%C3%8DIA%20IMPERIAL.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2024.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **A ciência do direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1980.

FERREIRA, Pinto. **Decreto-lei**. *In*: FRANÇA, Rubens Limongi (org.). Enciclopédia Saraiva do Direito: Edição comemorativa do Sesquicentenário da Fundação dos Cursos Jurídicos no Brasil, 1827-1977. São Paulo: Saraiva, 1977.

FLORES, Alfredo de J.; MACHADO, Gustavo Castagna. Tradução cultural: um conceito heurístico alternativo em pesquisas de direito. **História e Cultura**, Franca, v. 4, n. 3, p. 118-139, dez. 2015. Disponível em: <https://seer.franca.unesp.br/index.php/historiaecultura/article/view/1695>. Acesso em: 01 out. 2025.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *In*: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (org.). **A Era Vargas: Desenvolvimentismo, Economia e Sociedade**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 21-50.

FRANÇA. (Constituição[1799]). **Constitution du 22 frimaire an VIII**. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-22-frimaire-an-viii>. Acesso em: 20 jul. 2024.

FRANÇA. [Constituição (1814)]. **Charte constitutionnelle du 4 juin 1814**. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814>. Acesso em: 01 set. 2025.

FRANCISCO, José Carlos. Art. 84, IV. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

FRANCO, Sergio da Costa. **Júlio de Castilhos e sua Época**. Porto Alegre: Editora Globo, 1967.

FRELLER, Felipe. **Benjamin Constant e o problema do arbítrio: um decisionismo moderado**. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. DOI:10.11606/T.8.2020.tde-28052021-210821. Acesso em: 09 jul. 2024.

GOMES, David Francisco Lopes. **A Constituição de 1824 e o problema da modernidade: o conceito moderno de Constituição, a história constitucional brasileira e a Teoria da constituição no Brasil**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-APCQFW>. Acesso em: 01 set, 2024.

GOMES, Ana Suelen Tossige; MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. O estado de exceção no Brasil republicano. **Revista Direito e Práxis**, v. 8, n. 3, p. 1760–1787, jul. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/21373>. Acesso em: 01 mar. 2025.

GROSSI, Paolo. **Mitologias jurídicas da modernidade**. 2. ed. rev. e atual. Trad. Arno Dal Ri Júnior. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

HAURIOU, Maurice. **Précis de droit administratif**: contenant le droit public et le droit administratif. 2. Ed. Paris: L. Larose & Forcel, 1893.

ITÁLIA. Corte di Cassazione di Roma. **Udienza 17 novembre 1888**; Pres. Miraglia P. P., Est. Maielli; Ministero della guerra (Avv. erariale) e Comune di Empoli (Avv. Alli-Maccarani) Del Vivo (Avv. Barsanti). In: Codacci-Pisanelli, A., *Il Foro Italiano*, v. 15, PARTE PRIMA: GIURISPRUDENZA CIVILE E COMMERCIALE, 1890, pp. 7-28. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/23095629>. Acesso em: 01 mai. 2024.

ITÁLIA. (Constituição[1848]). **Statuto Fondamentale dela Monarchia di Savoia**. Disponível em: [https://storia.camera.it/img-repo/statuto\\_albertino.pdf](https://storia.camera.it/img-repo/statuto_albertino.pdf). Acesso em: 01 jun. 2024.

KANT, Immanuel. **A Metafísica dos Costumes**. Trad. Edson Bini. Bauru: EDIPRO, 2003. (Série Clássicos Edipro)

LEAL, Carlos Eduardo. O País [verbete]. In: ABREU, Alzira A. de (coord.). **Dicionário histórico-biográfico da Primeira República**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/PA%C3%8DS,%20O.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2024.

LIMONGI, Dante Braz. **O projeto político de Pontes de Miranda**. Estado e democracia na obra de Pontes de Miranda. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Trad. Magda Lopes; Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOPES, José Reinaldo de Lima; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; ACCA, Thiago dos Santos. **Curso de história do Direito**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Entre o autoritarismo e o judicialismo: o espectro do Poder Moderador na República (1889-1945). **História do Direito**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 82–116, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/83606>. Acesso em: 27 dez. 2024.

LYNCH, Christian Edward. O momento oligárquico: a construção institucional da república brasileira (1870-1891). **Historia Constitucional** (revista electrónica), Madrid, n. 12, 2011. Disponível em: <https://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/304>. Acesso em: 25 set. 2024.

MACHADO, Gustavo Castagna. Os “ideais civilizacionais” e a construção da imagem do direito pelos juristas na primeira república: anglo-americanos, franco-portugueses e germanistas. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 74, pp. 257-282, jan./jun. 2019.

Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1985>. Acesso em: 08 out. 2025.

MALBERG, Raymond Carré de. **La loi, expression de la volonté générale**: étude sur le concept de la loi dans la constitution de 1875. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1931.

MALIN, Mauro. Francisco Campos [verbete]. In: ABREU, Alzira A. de (coord.). **Dicionário histórico-biográfico da Primeira República**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CAMPOS,%20Francisco.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira; PINTO, Francisco Rogério Madeira. A constituição castilhistas de 1891 e as origens do constitucionalismo autoritário na república brasileira. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, a. 180, n. 481, p. 153-186, Set./Dez. 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/41660371/A\\_CONSTITUI%C3%87%C3%83O\\_CASTILHISTA\\_DE\\_1891\\_E\\_AS\\_ORIGENS\\_DO\\_CONSTITUCIONALISMO\\_AUTORIT%C3%81RIO\\_NA\\_REP%C3%9ABLICA\\_BRASILEIRA](https://www.academia.edu/41660371/A_CONSTITUI%C3%87%C3%83O_CASTILHISTA_DE_1891_E_AS_ORIGENS_DO_CONSTITUCIONALISMO_AUTORIT%C3%81RIO_NA_REP%C3%9ABLICA_BRASILEIRA). Acesso em: 26 fev. 2025.

MARTINS-COSTA, Judith. Clóvis Bevilacqua e a Escola do Recife. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. Lisboa, ano 2, n. 8, p. 8349-8368, 2013. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/08/2013\\_08\\_08349\\_08368.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/08/2013_08_08349_08368.pdf). Acesso em: 24 fev. 2025.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio**. In: Tutte le opere, a cura di Mario Martelli. Florença: Sansoni, 1971.

MAXIMILIANO, Carlos. **Commentarios á Constituição Brasileira**. 2. ed. ampl. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1923.

MECCARELLI, Massimo. La questione dei decreti-legge tra dimensione fattuale e teorica: la sentenza della Corte di cassazione di Roma del 20 febbraio 1900 riguardo al r.d. 22 giugno 1899 n. 227. **Historia Constitucional** (revista electrónica), Madrid, n. 6, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.17811/hc.v0i6.81>. Acesso em: 12 jun. 2023.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. As delegações legislativas ao Presidente da República na Constituição de 10 de Novembro de 1937. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. LXXIV, ano XXXV, p. 13-21, abr. 1938.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937**. Tomo I. Artigos 1º-37. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937**. Tomo III. Artigos 90-123. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Os Fundamentos Actuaes do Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Empresa de Publicações Technicas/Freitas Bastos, 1932.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**: as formas de governo: a divisão dos poderes. 2. ed. São Paulo: Saraiva, [1748] 1992.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, [1748] 2005.

MORABITO, Marcel. **Histoire constitutionnelle de la France: De 1789 à nos jours**. 13. ed. Issy-les-Moulineaux: Librairie LGDJ, 2014.

NASCIMENTO, Roberta Simões; VAN DEN BOOMEN, Lucas Hendricus Andrade. Legislação, autoritarismo e processo legislativo democrático: análise das espécies normativas extintas no ordenamento jurídico brasileiro (1937-1988). **Revista Jurídica da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (REJUR)**, Mossoró, v. 9, n. 17, p. 107-136. Disponível em: <https://periodicos.ufersa.edu.br/rejur/article/view/13954>. Acesso em: 10 jun. 2025.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Teoria da legislação e argumentação legislativa: Brasil e Espanha em perspectiva comparada**. Curitiba: Alteridade, 2019.

NICOLAU, Gustavo Rene. **Medidas Provisórias: o executivo que legisla: evolução histórica no constitucionalismo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2009.

NORUEGA. [Constituição (1814)]. **Constituição do Reino da Noruega**. Disponível em: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2025.

NUNES, Diego. Processo Legislativo para além do Parlamento em Estados Autoritários: uma análise comparada entre os Códigos Penais Italiano de 1930 e Brasileiro de 1940. **Sequência**, Florianópolis, n. 74, p. 153–180, set. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2016v37n74p153>. Acesso em: 01 jun. 2024.

ORIGONE, Agostino. DECRETO-LEGGE [verbete]. *In*: **Nuovo Digesto Italiano**. D'AMELIO, Mariano (org.). Turim: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1938.

PAIM, Antonio. Apresentação. *In*: **Castilhismo: uma filosofia da República**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000. p. 11-20.

PAULA, Benjamin Xavier de; RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord.). **Constituição, teoria constitucional e democracia II**. Florianópolis: CONPEDI, 2024.

PAULA FILHO, Rubem Lima de. **Resgate histórico da Justiça Federal: 1890-1937**. Brasília: Tribunal Regional Federal da 1ª Região, 2010.

PERGOLESI, Ferruccio. **Diritto Costituzionale**. 7. ed. Bolonha: Cesare Ruffi Editore, 1949.

PIERI, Piero. **Storia militare del Risorgimento**. Turim: Einaudi, 1962.

PIHLAJAMÄKI, Heikki. Comparative Contexts in Legal History: are we all comparatists now? **Sequência** (Florianópolis), n. 70, p. 57-75, jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/7bGhMBy9XKGPR7bsfkmYVpt/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 01 out. 2025.

PINTO, Francisco Rogério Madeira. A Constituição castilhistas de 1891 e a fundação do constitucionalismo autoritário republicano. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 118, p. 245-292, Jan./Jun. 2019. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/589>. Acesso em: 26 fev. 2025.

POLETTI, Ronaldo. **1934**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições brasileiras, v. 3)

- POLÔNIA. [Constituição (1935)]. **Ustawa konstytucyjna 23 IV 1935 or Konstytucja kwietniowa**. Disponível em: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19350300227/O/D19350227.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2025.
- PORTO, Walter Costa. 1937. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições brasileiras; v. 4)
- PORTUGAL. [Constituição (1826)]. Carta Constitucional de 29 de abril de 1826. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/parlamento/documents/cartaconstitucional.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2025.
- RAMOS, Carlos Roberto. **Da Medida Provisória**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- RAÓ, Vicente. **O Direito e a Vida dos Direitos**. 1º Volume: O Direito. São Paulo: Max Limonad, 1952.
- RAÓ, Vicente. **O Direito e a Vida dos Direitos**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- RIBAS, Antônio Joaquim. **Direito Administrativo Brasileiro: Noções Preliminares**. Rio de Janeiro: F. L. PINTO & C, LIVREIROS-EDITORES, 1866.
- RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. **Almanaque de dados eleitorais: Primeira República, 1889-1930**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2023.
- RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal. VOLUME I. Defesa das Liberdades Civas (1891-1898)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. **Castilhismo: uma filosofia da República**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Público**. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda., [1762] 2000.
- SALGADO, Plínio. Depoimento. Revista Visão, 06 de novembro de 1972. In: MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Repressão política e usos da constituição no governo Vargas (1935-1937): a segurança nacional e o combate ao comunismo**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/10412>. Acesso em: 01 jun. 2025.
- SARLET, Ingo Wolfgang; GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **História constitucional da Alemanha – Da Constituição da Igreja de São Paulo à Lei Fundamental**. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2021.
- SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Trad. Francisco Ayala. Madri: Alianza Editorial, 1982.
- SOUZA, Fabíula Sevilha de. **Astros, órbitas e poderes: modernidade, desenvolvimentismo e modernização na Primeira República**. 2017. 375 p. Tese (Doutorado em História) — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017, p. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOSAUH4/1/aop\\_sevilha\\_fabiula\\_tese\\_versa\\_o\\_final.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOSAUH4/1/aop_sevilha_fabiula_tese_versa_o_final.pdf). Acesso em: 20 nov. 2025.

SILVEIRA, Mariana de Moraes. **Revistas em tempos de reformas: pensamento jurídico, legislação e política nas páginas dos periódicos de direito (1936-1943)**. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal de Minas Gerais- UFMG. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2013. Disponível em:

<https://repositorio.ufmg.br/items/c81fff85-5bb3-4083-9cdd-11c1a2bc064d>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira; SIQUEIRA, Mayara de Carvalho. Pontes de Miranda, um jurista entre duas ditaduras (1937-1979). **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 185, n. 495, p. 47–75, 2024. Disponível em:

<https://rihgb.emnuvens.com.br/revista/article/view/207>. Acesso em: 15 set. 2025.

SKINNER, Quentin. Significado e interpretação na História das Ideias. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 9, n. 20, pp. 358–399, 2017. DOI: 10.5965/2175180309202017358. Disponível em:

<https://www.revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180309202017358>. Acesso em: 08 jul. 2024.

VAN DEN BOOMEN, Lucas Hendricus Andrade. Os 200 anos de constitucionalismo brasileiro em metáforas. **Revista Consultor Jurídico (ConJur)**, São Paulo, 28 mar. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-28/os-200-anos-de-constitucionalismo-brasileiro-em-metaforas/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

VARGAS, Getúlio. Ensaio biográfico e organização Maria Celina D’Araujo. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. (**Série perfis parlamentares; n. 72**)

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Do Poder regulamentar. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 39, n. 2, p. 29-40, 1982. Disponível em:

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2250>. Acesso em: 25 jul. 2024.

VILE, Maurice John Crawley. **Constitutionalism and the Separation of Powers**. 2. Ed. Indianapolis: Liberty Fund, 1998.