



Carlos Medeiros Silva e a exegese autoritária do Direito

Carlos Medeiros Silva and the authoritarian exegesis of law

Francisco Rogério Madeira Pinto¹

¹ Faculdade Republicana e Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: rogeriomadeirapinto@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0005-858X>.

Artigo recebido em 1º/11/2021 e aceito em 20/07/2022.



Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.



Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar as estratégias discursivas que buscam legitimar uma interpretação autoritária do direito tanto nos regimes que lhe dão suporte como nos períodos de restabelecimento da democracia formal. Utiliza como fonte de pesquisa os pareceres produzidos entre as décadas de 1930 e 1950 por um dos juristas mais atuantes de nossos regimes de exceção: Carlos Medeiros Silva (1907-1983). O artigo está dividido em duas partes. Na primeira, analisa os pareceres produzidos durante o Estado Novo. Na segunda, os seus posicionamentos após a redemocratização do país em 1946. Argumenta-se que a interpretação autoritária do direito produzida durante a ditadura do Estado Novo resiste após a queda de Getúlio Vargas, confrontando, por meio de estratégias argumentativas, as determinações da Constituição de 1946.

Palavras-chave: Carlos Medeiros Silva; Exegese; Autoritário.

Abstract

This article aims to present the discursive strategies that seek to legitimize an authoritarian interpretation of law both in the regimes that support it and in the periods of re-establishment of formal democracy. It uses as a source of research the opinions produced between the 1930s and 1950s by one of the most active jurists of our exceptional regimes: Carlos Medeiros Silva (1907-1983). The article has two parts. In the first part, it analyzes the opinions produced during the Estado Novo. In the second, its positions after the re-democratization of the country in 1946. The argument is that the authoritarian interpretation of the law produced during the dictatorship of the Estado Novo resisted after the fall of Getúlio Vargas, confronting, through argumentative strategies, the determinations of the Constitution of 1946.

Keywords: Carlos Medeiros Silva; Exegesis; Authoritarian.



Introdução

Como se interpreta o direito em um regime autoritário? Quais as permanências ou mudanças exegéticas a partir da transição para a democracia? Essas são questões importantes para revelar como se dão as justificações ou mesmo as reações do meio jurídico às intervenções da política sobre o direito¹. Por certo, as interpretações de como se deve aplicar a norma nesse contexto serão bem diferentes quando se leva em consideração a simpatia – declarada ou tácita – ou a oposição – raramente exposta – de determinados juristas ao regime em questão. Contudo, a diferenciação entre simpatizantes e oponentes não parece ser suficiente para explicar a complexidade do posicionamento de um jurista, que, mesmo apoiando às claras um regime autoritário, pode, em determinados momentos, tecer críticas, rever posicionamentos e até mesmo confrontar os posicionamentos políticos impostos. Este jurista pode exercer todos esses posicionamentos, sem, contudo, que se coloque em oposição ao regime. Este é o caso de Carlos Medeiros Silva.

Principal jurista da primeira fase do regime militar, Medeiros Silva foi, para o presidente Castelo Branco, o que Francisco Campos representou para Getúlio Vargas durante o Estado Novo no período de 1937 a 1942. Estreitamente ligados profissionalmente, os dois foram incumbidos da tarefa de estabelecer as bases jurídicas dos respectivos regimes autoritários. Campos foi o responsável por renovar quase que completamente a legislação nacional a partir de 1937 (CODATO; GUANDALINI JUNIOR, 2016; SILVEIRA, 2013, p. 265-268) e Carlos Medeiros assumiria o mesmo papel entre os anos de 1964 e 1967 (PINTO, 2018b, pp. 07-112).

Nascido em Juiz de Fora (MG) em 19 de junho de 1907, Carlos Medeiros Silva iniciou sua carreira jurídica no ano de 1929 com Pedro Batista Martins, que seria, mais tarde, o autor do anteprojeto do Código de Processo Civil de 1939. Todavia, foi como assessor de Francisco Campos que Medeiros inicia sua trajetória de jurista diretamente envolvido na produção de leis para o país. A partir de 1936, Medeiros assume a chefia de

¹ Em um século marcado por ondas autoritárias, diferentes pesquisas analisam a relação entre direito e autoritarismo nos mais variados espaços. Para uma visão global sobre o tema cf. Ginsburg; Simpser, 2014 e Ginsburg; Moustafa, 2008. Na perspectiva da história do direito para o caso alemão cf. Rùthers, 2016; Stolleis, 1998 e Valadão, 2022. Para a experiência do franquismo cf. Martín, 2014. Do mesmo autor o vínculo entre direito e totalitarismo com base na experiência alemã, espanhola e italiana, Martín, 2021; Para o Cone Sul cf. Pereira, 2010. Para a contribuição de juristas para a formação do constitucionalismo autoritário brasileiro cf. Santos, 2021 e Rosenfield, 2021. Entre as pesquisas brasileiras que trabalham as permanências autoritárias em transições para a democracia, destaque para Marques, 2020a; 2020b e Guerra; Machado Filho, 2021.



gabinete de Campos quando este era secretário de Educação do Distrito Federal. Com a instalação do Estado Novo e a nomeação de Campos para o Ministério da Justiça, Medeiros exerceu a função de assistente jurídico e foi o encarregado para datilografar o texto original do Constituição de 1937².

Ainda durante as décadas de 1930 e 1940, Carlos Medeiros iniciaria sua carreira como editor de revistas jurídicas. Entre os anos de 1936 e 1965, foi redator-chefe da *Revista Forense*. Em 1944, criou e passou a dirigir a *Revista de Direito Administrativo* – também até 1965 – e atuou com redator da *Revista do Serviço Público* (1944-1947). Como descreve Vítor Nunes Leal, seu currículo como “impulsionador dos estudos jurídicos” é vasto:

[...] comanda ou ajuda a comandar um bom número de instituições (entre outras, o Instituto do Direito Público e Ciência Política [da FGV], o Instituto Brasileiro de Relações Administrativas, a Sociedade de Direito Comparada, o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais); cooperou, de modo decisivo, para a fundação de uma editora de livros de direito com a finalidade principal de comentar e divulgar os nossos novos Códigos; tem participado de números congressos jurídicos internacionais; acima de tudo, tem incentivado as jovens vocações de juristas, cujos primeiros escritos encontram sempre agasalho em sua prestigiosas publicações (LEAL, 1966, p. 412).

Em abril de 1964, participa da formulação do primeiro ato jurídico de instalação da ditadura militar. Juntamente com Francisco Campos, responsável pela formulação do preâmbulo do Ato Institucional, Medeiros elabora os demais artigos do documento (GASPARI, 2002, p. 123-124, p. 341). Em 1965 é nomeado por Castelo Branco Ministro do Supremo Tribunal Federal em vaga criada pelo AI-2. Fica no cargo por apenas sete meses (novembro de 1965 a julho de 1966) para assumir, logo em seguida, o Ministério da Justiça (julho de 1966 a março de 1967) e assumir o papel de institucionalizador da “revolução”³. Nessa função, foi o principal autor do projeto da Constituição de 1967, que também contou com a colaboração de Seabra Fagundes, Temístocles Brandão Cavalcanti, Orozimbo Nonato e Levi Carneiro.

² Em entrevista para o *Jornal do Brasil*, (10 de novembro de 1977, p. 12), Medeiros afirmou: “eu bati à máquina bem antes, o documento secreto que seria a Carta de 37. As folhas manuscritas me eram passadas por Francisco Campos, então secretário de Educação do Distrito Federal”, concluindo o seu papel como simples redator: “Fui apenas o datilógrafo”.

³ Em discurso de despedida no STF, em 25 de agosto de 1966, declarava: “Como é notório fui convocado pelo Senhor Presidente da República para o desempenho de outra elevada missão: - a de coordenar, como Ministro da Justiça, os trabalhos de reorganização constitucional, dentro dos postulados da revolução de 31 de março” (MEDEIROS SILVA, 1966b, p. 415).



O ano de 1967 foi de intensa produção legislativa por parte de Carlos Medeiros. Redigiu a Lei de Imprensa (Lei n. 5.250, de 9 de fevereiro de 1967) e a Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei n. 314, de 13 de março de 1967). Com a posse do marechal Artur da Costa e Silva, é exonerado do cargo, sendo substituído por Luís Antônio da Gama e Silva. Contudo, em 31 de agosto de 1969, é incumbido, pela junta militar que assumiu o poder em virtude do afastamento do presidente Costa e Silva, a redigir a proclamação que os formalizaria na direção do governo e que afastava o vice-presidente Pedro Aleixo da linha sucessória. Essas medidas tomaram a forma do AI-12 (*Jornal do Brasil*, 7 de abril de 1978, 1º Caderno, Nacional, p. 9; CHAGAS, 2014, p. 464-465).

Em sua longa trajetória de participação ativa nos governos autoritários que atravessaram a República, pode-se encontrar uma variedade de posicionamentos, como o de crítica à natureza “ditatorial” e “discricionária” do regime de Vargas; o de apoio na fundamentação jurídica de várias medidas do mesmo regime e seu compromisso com os valores autoritários mesmo após a redemocratização. Trata-se, portanto, de uma trajetória rica de contribuições aos regimes antidemocráticos nacionais.

Este artigo visa a apresentar como se deu essa contribuição por meio dos posicionamentos de Carlos Medeiros sobre como deveria ser interpretada a lei, seja no período ditatorial das décadas de 1930 e 1940, avançando até a década de 1950. As fontes utilizadas para a pesquisa foram retiradas dos pareceres produzidos pelo jurista e que foram publicados na *Revista Forense* e na *Revista de Direito Administrativo (RDA)*. A sua produção do início da década de 1960 até a sua participação direta na ditadura militar não foram analisadas por dois motivos. Primeiro, porque, entre 1961 até sua nomeação para o STF em 16 de novembro de 1965, Medeiros não mais exercia funções dentro do Estado, atuando como advogado nesse período. A partir de 1964, quando é acionado informalmente para redigir o AI-1, até 1969, sua participação no regime não se faz por meio de pareceres de um jurista-burocrata de plantão engajado em defender a legislação e os posicionamentos do governo. Medeiros exerce cargos de natureza política, atuando pessoalmente na legitimação do governo militar. Se, durante o regime varguista, atuava sob a sombra de Francisco Campos e, durante a década de 1950, ascende ao primeiro escalão dos cargos jurídicos nacionais, é a partir de 1964 sua atuação mais direta sobre o direito, período que chega a formular a primeira Constituição do regime militar em 1967. Por esses motivos, esse interregno não foi



considerado em razão de sua natureza e importância específica e por nele não mais se identificar discussões de caráter exegético nos textos de Medeiros.

Objetiva-se, ainda, verificar como a hermenêutica⁴ utilizada por Carlos Medeiros pode ser reveladora de uma relação estratégica com o direito. Seria essa relação própria a todo jurista? Nesse sentido, há diferenças entre a exegese produzida em períodos autoritários e democráticos? A partir de textos publicados nas referidas revistas jurídicas, buscou-se analisar o uso da exegese pelo jurista. Como, de forma geral, seus textos tratavam de questões da vida prática, sua reflexão resultava em uma resposta jurídica que nos interessa para observar o caminho interpretativo que traçava, os temas que ganharam mais destaque, o diálogo com outros autores, enfim, como articulava seu contexto discursivo para fundamentar as questões jurídicas que lhes foram dirigidas. Todas essas questões são abarcadas como meio para se compreender a relação entre direito e política e sobre como a exegese jurídica pode ser um reflexo dos regimes políticos.

1. O período varguista: exegese política e não positivista

Entre os anos de 1930 e 1945, a afirmação da política, no sentido adotado na época – como expressão das demandas do Governo –, atinge seu ápice. A partir do golpe de 1930, o país atravessa um período de intensa produção legislativa para compatibilizar as normas legais com as demandas do novo regime (MARIANA, 2013, p. 234-327). Nesse período, sobretudo durante a gestão de Francisco Campos no Ministério da Justiça (1937-1942), temos duas constituições (1934 e 1937), os novos Código de Processo Civil (1939), Código Penal (1940), Código de Processo Penal (1941), Lei de Falências (1940) e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (1943) – para destacar a legislação mais reconhecida –, além de inúmeros decretos-leis, regulamentos, portarias e instruções normativas, que estabeleceram uma ampla renovação do direito da época,

⁴ O conceito de hermenêutica é utilizado no sentido atribuído por Carlos Maximiliano em sua obra *Hermenêutica e aplicação do direito*, cuja primeira edição data de 1925. Nesse sentido, hermenêutica é a teoria científica da arte de interpretar, isto é, “de determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito” (MAXIMILIANO, 2011, p. 1). A escolha por essa definição deve-se à relevância da obra de Carlos Maximiliano para os juristas da geração de Medeiros Silva. Em pesquisa nos textos produzidos por Carlos Medeiros Silva entre os anos de 1936 a 1956, Carlos Maximiliano é o segundo autor mais citado, com 55 referências, as quais, em sua maioria, são à obra *Hermenêutica e aplicação do direito*. Acima dele, Temístocles Cavalcanti, com 58 referências e, em terceiro lugar, Francisco Campos, com 53 citações (PINTO, 2018a, p. 210-214).



especialmente do direito administrativo, produzida por comissões técnicas em substituição ao Parlamento, impedido de funcionar desde outubro de 1937.

Com o Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, (arts. 4º e 5º), o golpe de 1930 buscou estabelecer o “marco inicial da atividade legislativa”⁵ e, assim, renovar grande parte da legislação nacional. De acordo com Vicente Ráo (*apud* SILVEIRA, 2013, p. 235), futuro ministro da Justiça de Vargas entre os anos de 1934 e 1937⁶, em texto publicado na *Revista de Direito Comercial*, as reformas das leis nacionais abriam a oportunidade de construir um futuro legislativo que superasse a produção legal anterior, identificada, como afirmava o jurista, “[...] anacronicamente, no velho e estafado conceito de individualismo, ou seja, no indiferentismo do Estado, reduzido, este, à estreita função de manter a ordem jurídica”. Esse projeto de negação do passado, aliado à oportunidade que se abria no presente de construir normas que influenciassem de forma duradoura o futuro, pode ser encontrado no discurso de Francisco Campos na sessão solene de promulgação do Código Penal. Campos destaca o papel dos juristas como responsáveis para estabilizar e oferecer continuidade aos “valores que garantem a identidade entre o futuro e o presente” e que encontrariam na codificação das leis um “profundo impulso da natureza humana” no sentido de estabelecer a permanência das ações humanas e produzir algo para “durar além das fronteiras que lhe são traçadas pela natureza e pela história” (CAMPOS, 1941, p. 208).

O projeto varguista buscava estabelecer uma ruptura com as instituições anteriores e fundar um “recomeço da história nacional” a partir da retórica do “novo”. Essencial para esse projeto era a remodelação da ordem jurídica e o estabelecimento de uma legislação adequada à “realidade nacional” (SILVEIRA, 2013, p. 250-255). O conhecimento dessa realidade visava a estabelecer uma pretensa objetividade do direito para tratá-lo como uma “ciência do social”, o que poderia ser atingido a partir do contato com as nascentes ciências sociais (SILVEIRA, 2013, p. 151).

A existência de leis novas, produzidas para harmonizar os interesses do novo governo, por certo, facilitou o trabalho dos juristas, especialmente àqueles que, por afinidade ao regime e por obrigação de seu ofício, tinham que concretizar a nova legislação, como era o caso de Carlos Medeiros Silva. A partir de 1938, Medeiros passa a

⁵ Essa expressão e o entendimento foram retirados do artigo de Luiz Antônio de Carvalho (1941), considerado o “cronista de legislação” da revista *Cultura Política* (SILVEIRA, 2013, p. 260),

⁶ Em sua passagem pelo Ministério da Justiça, Vicente Ráo será um dos principais formuladores da legislação de exceção que prepararia o golpe de Estado de 1937. Para uma detida análise histórica sobre o processo de elaboração das leis repressivas pré-37, ler Marques (2015).



ter ampla participação nesse processo ao participar de algumas das comissões responsáveis pela renovação legislativa do país⁷.

Essa pressão da política sobre o direito será um tema recorrente nas discussões exegéticas de Carlos Medeiros durante o período varguista. Em seus textos publicados nas revistas jurídicas aqui trabalhadas, pode-se observar, de forma mais detalhada, as permeabilidades do ordenamento jurídico ao que está de “fora”; sobre o que pode e o que não pode ser utilizado para fundamentar uma decisão legal, definindo-se, assim, quais os limites para a interpretação da lei.

É nesse sentido que se deve compreender a afirmação de Carlos Medeiros à época acerca da existência de uma articulação entre lei e política, relação defendida pelo autor mediante argumentos retirados da hermenêutica. Esse posicionamento pode ser observado em uma série de pareceres redigidos em sua atuação como assessor do Ministro da Justiça Francisco Campos a partir de novembro de 1937. Nesses documentos, Medeiros analisou quais cargos ou empregos se enquadrariam na vedação legal de acumulação remunerada de funções públicas determinada pelo artigo 159 da Carta de 37⁸ e pelo Decreto-Lei n. 24, de 29 de novembro 1937⁹. Essa legislação seria motivo de grande controvérsia jurídica desde a sua implementação e revista pelo próprio Medeiros a partir da Constituição de 1946.

São pareceres sintéticos, em que apenas é analisado se a entidade administrativa a qual pertence o requerente está abrangida entre aquelas proibidas de acumular cargos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios. Não há grande esforço na fundamentação dos textos, seja na recorrência a julgados ou doutrina nacional e estrangeira sobre o tema. Como se tratava de legislação nova, ainda não havia manifestações dos tribunais e o debate sobre o tema era escasso. As poucas referências bibliográficas se concentravam em Francisco Campos¹⁰, em claro recurso à autoridade de

⁷ É desse período sua participação como membro das seguintes comissões: Comissão da Lei de Executivos fiscais (1938), Comissão do Fundo de Indenização, Comissão de Defesa Territorial Anti-Aérea (1939-1942), Comissão de elaboração do Código Rural (1941-1942) e Comissão da Lei de Desapropriações (1941). Cf. Medeiros Silva (1966a, p. 430).

⁸ “Art. 159 - É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios” (BRASIL, 1937).

⁹ De acordo com o artigo 1º do Decreto-lei: “É vedada a acumulação de funções ou cargos públicos remunerados da União, dos Estados ou Municípios, bem como de uma e outra dessas entidades, qualquer que seja a forma da remuneração”. A proibição do artigo 159 da Constituição estende-se aos empregados de caixas econômicas, do Banco do Brasil, Lloyd Brasileiro, Instituto Nacional de Previdência e institutos e caixas de aposentadorias e pensões.

¹⁰ Cita as obras *O Estado Nacional e suas diretrizes*, de 1937 e *Os problemas do Brasil e as grandes soluções do novo regime*, de 1938 (MEDEIROS SILVA, 1938b, p. 277).



quem era o responsável por produzir e gerenciar a produção legal do regime. Ademais, há citação de um discurso de Getúlio Vargas e uma única a um autor estrangeiro, Gustav Radbruch, em que este afirma que o intérprete não deve se limitar a “pensar de novo aquilo que já foi pensado por outro, mas pelo contrário, pensar até o fim aquilo que já começou a ser pensado por outro” (MEDEIROS SILVA, 1938b, p. 277). Considerando-se que há uma recorrente referência a Francisco Campos, esse “outro” que já pensou anteriormente, pode ser encaixado na figura do então Ministro da Justiça.

Na quase totalidade dos casos analisados por Medeiros em 1937, a possibilidade de acumulação é negada. Nessa linha de atuação, Medeiros Silva assinala como deveria ser a exegese adotada para representar, nas decisões administrativas, o espírito da Constituição de 1937:

Desta forma, as situações privilegiadas e excepcionais, não podem mais se acobertar nas lacunas da letra da lei. O conteúdo desta há de ser evidenciado pelo intérprete, atendendo principalmente à sua inspiração, à sua finalidade política, à sua repercussão no meio social (MEDEIROS SILVA, 1938a, p. 390, grifos nossos).

Ao estabelecer a “finalidade política” e o “meio social” como pressupostos interpretativos, Medeiros critica o intérprete que busca, no positivismo legal, uma fórmula para driblar as diretrizes “democráticas” do novo regime:

O intérprete que procura se ater à letra da lei, afim de resguardar situações privilegiadas, que tenta por este método interpretativo subtrair da regra geral, para o domínio do privilégio e da exceção, situações que encobrem interesses meramente privados, em face de uma lei cuja finalidade é política e de alta inspiração democrática, não está, evidentemente dando à esta lei a sua verdadeira interpretação, não está evidenciando, como convém, a sua alta finalidade, o seu conteúdo e a sua extensão (MEDEIROS SILVA, 1938a, p. 390, grifos nossos).

A defesa da política como expressão dos interesses do Executivo lhe levaria para a crítica ao liberalismo constitucional em razão das limitações que este impunha à atuação do Estado. Para Medeiros, o Estado deveria ter autonomia para interferir em quaisquer tipos de direitos – mesmo os de caráter individual – aos quais, tradicionalmente, se estabelecem maiores restrições às intromissões estatais. Para reforçar seus argumentos, faz referência indireta às lições de seu chefe Francisco Campos:

Aliás, a regra de interpretação, segundo a qual os dispositivos que envolvem restrição aos direitos individuais, na esfera do direito privado, devem ser entendidos restritivamente; que a enumeração dessas restrições é sempre taxativa e não exemplificativa, tem a sua origem e o seu fundamento na



ideologia liberal, que considerava ‘o poder ou governo como o inimigo, cuja ação se tornava necessário limitar estritamente’ (Francisco Campos, ‘O Estado Nacional e suas diretrizes’, 1937). Mas estruturado sob novos moldes o direito público brasileiro, com a promulgação da Carta de 10 de novembro, aquela velha regra não pode encontrar mais acolhida entre os juristas pátrios (MEDEIROS SILVA, 1938a, p. 390).

O parecer foi escrito por Medeiros, mas, ao final, há o “De acordo” de Francisco Campos. Medeiros e Campos estabeleciam, assim, um novo parâmetro de interpretação de todo o direito, que, sob a égide do Estado Novo e da superação dos princípios liberais, se apresenta como um direito para o Estado. Por certo, este processo de publicização do direito não era um fenômeno que estava restrito ao país; contudo, aqui se instituía uma ampla prevalência do direito público – com destaque para o direito administrativo –, caracterizado por sua sobreposição sobre os direitos e as garantias individuais. O Estado Novo exigia de seus cidadãos a renúncia a essa perspectiva liberal e o direito, interpretado a partir dessa premissa, deveria exprimir essa diretriz.

2. 1945 em diante: um retorno ao positivismo

Quase uma década depois, o jurista terá que rever suas próprias decisões. Com a Constituição de 1946, retorna a possibilidade de acumulação remunerada e, com base no art. 24 das Disposições Transitórias, aqueles que perderam seus cargos em 1937 deveriam ser reparados.

Nesse período, Medeiros exercia a função de Consultor Jurídico do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e teve que analisar, para adaptar à nova legislação, as proibições de acumulação que ele mesmo havia determinado em seus pareceres a partir de 1937 e, assim, estabelecer as devidas reparações àqueles que perderam seus cargos com a legislação restritiva do Estado Novo. Dessa vez, Medeiros estabelece uma interpretação mais benéfica para os “desacumulados”. De acordo com art. 185 da Constituição de 1946: “É vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto, a prevista no art. 96, n. I, e a de dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário”.

Ao fazer a interpretação desse artigo, juntamente com o artigo 24 das Disposições Transitórias, o agora consultor do DASP destaca que a reparação da perda



dos cargos acumuláveis até 1937 não deveria levar em conta as restrições do art. 185 da Constituição de 1946: “Assim, data vênha as doudas opiniões em contrário, penso que a disponibilidade em que são considerados os desacomulados de 1937 se deve entender como sendo no cargo efetivo que perderam, sem atenção ao que dispõe o art. 185” (MEDEIROS SILVA, 1947a, p. 346). Em sua análise, desconsidera a remissão que o artigo 24 das Disposições Transitórias estabelecia às funções de magistério – técnicas ou científicas – para propor que a reparação quanto à disponibilidade alcançasse qualquer cargo público efetivo perdido em 1937. Nesse sentido, Medeiros estabelece uma separação. Em relação à *disponibilidade*, deveria ser concedida a todos os cargos perdidos, mesmo os que não inseridos na categoria de magistério, técnico ou científico; mas, quanto ao *reaproveitamento* dos “desacomulados”, dever-se-iam seguir as restrições contidas no art. 185: “[...] penso que a disponibilidade determinada no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não está condicionada à verificação dos pressupostos estabelecidos no art. 185 da Constituição. Somente o reaproveitamento é que fica adstrito aos preceitos ali contidos” (MEDEIROS SILVA, 1947a, p. 346). Essa proposta de Medeiros não foi adotada pelo governo. Em Circular publicada no Diário Oficial em 30 de junho de 1947, a Secretária da Presidência da República estabelece que a disponibilidade remunerada aproveitaria somente aos funcionários que ao tempo da Constituição de 1937 e pelo Decreto-lei n. 24, de 29.11.1937 exerciam, em caráter efetivo, as funções de magistério, técnicas e científicas, conforme facultava o §1º do art. 172 da Constituição de 1934.

Independentemente de seu não acolhimento, o parecer também é importante para mostrar a mudança da perspectiva exegética do jurista. O assunto é sobre as acumulações remuneradas, mas Medeiros se refere novamente ao tema da interpretação das leis. Em análise de algumas interpretações do artigo 24, critica as que buscaram inspiração em “precedentes constitucionais” e nos “trabalhos de elaboração legislativa para autorizar a interpretação restritiva do alcance do art. 24” (MEDEIROS SILVA, 1947a, p. 345). A interpretação deveria ser buscada na lei *per se*, sem influências externas, apenas nela própria:

A orientação hoje vitoriosa é a contida no ensinamento de Ferrara: “A lei deve interpretar-se por si mesma, como incorporando um pensamento e uma vontade própria [...] o intérprete deve buscar não aquilo que o legislador quis, mas aquilo que na lei aparece objetivamente querido; *a mens legis* e não *legistoris*” (MEDEIROS SILVA, 1947a, p. 345).



A partir de 1945 e especialmente após a reconstitucionalização de 1946, a interpretação jurídica muda. A exegese já não recorre precipuamente à política. Ela agora se faz com referência ao ordenamento jurídico, ao se utilizar de fundamentações próprias ao direito e ancoradas numa pressuposta *mens legis*. É uma fase de afirmação da lei e do legislador do período autoritário. Concretizada grande parte do arcabouço jurídico do regime, não mais cabia ao exegeta recorrer a fontes outras que não ao próprio texto legal. Francisco Campos, o principal artífice dessa reformulação jurídica, é novamente citado por Medeiros para esclarecer essa nova orientação:

Vale aqui reproduzir, a respeito da livre interpretação, ou melhor, do arbítrio judicial, advogado pelo acórdão, o que, em defesa do Poder Judiciário, disse FRANCISCO CAMPOS:

“Se a lei deve dobrar-se às realidades, necessidades ou conveniências da hora presente, os processos de interpretação deixam de ser meios e instrumentos de verificação da lei, para serem instrumentos de sua morte. Onde mais a autoridade da lei, se ela deve ceder à autoridade dos fatos? Onde o seu império, se ela deve curvar a cabeça ao império das utilidades ou conveniências mais ou menos transitórias? (*Direito Constitucional*, p. 379, ed. *Rev. Forense*, 1942) (MEDEIROS SILVA, 1945, p. 98. Maiúsculas e itálicos no original).

De acordo com Medeiros, se deveria acentuar que seria da *lei* que adviria a autoridade do juiz para julgar:

Se o juiz fulmina a lei porque a considera injusta, se resolve transpor as suas lindes impulsionado por motivos de ordem subjetiva, a consequência é o arbítrio e a insegurança. O que dá força e qualidade à decisão é a sua conformidade com a lei que o juiz é chamado a aplicar (MEDEIROS SILVA, 1945, p. 99).

Para ele, a competência constitucional para dizer a “última palavra” não seria do juiz, mas do legislador, a quem foi deferida, expressamente, a tarefa de definir o conteúdo de determinado instituto legal ou então, do Tribunal Pleno, mediante declaração de inconstitucionalidade da lei (MEDEIROS SILVA, 1945, p. 100). Nesse sentido, questionava:

Mas será lícito ao juiz suprimir da lei uma partícula sequer de seu contexto, negar eficácia a um preceito inequivocamente expresso, a não ser pelo processo de declaração de inconstitucionalidade, previsto no art. 96 da Constituição? Parece-nos incontestável que não (MEDEIROS SILVA, 1945, p. 102).



Para reiterar seu posicionamento, utiliza-se dos argumentos de Temístocles Cavalcanti – um dos juristas que, juntamente com Francisco Campos, será recorrentemente citado por Medeiros:

Como o demonstrou TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCÂNTI, depois de frisar que, “não obstante a clareza do texto legal e a finalidade do legislador, expressa de maneira iniludível, algumas decisões se têm substituído ao texto legal, de forma incompreensível”, o que se preconiza “é a consagração do arbítrio contra a lei”¹¹ (MEDEIROS SILVA, 1945, p. 104. Maiúsculas no original).

Nessa fase, Medeiros defendia que, na aplicação da lei, deveria prevalecer o elemento positivo ao interpretativo. Em texto sobre direito de família, mas que poderia ser estendido a outros ramos do direito, afirmava:

Neste particular, parece vencedora a corrente que, em caso de conflito, dá prevalência ao direito codificado, procurando acolher as inovações, sem quebra das linhas mestras que o compõem. Esta conclusão do intérprete não importa, entretanto, em comprometê-lo com a doutrina do Código. É que ao legislador, e não a ele [intérprete], cabe dar ao direito de família conteúdo mais consentâneo com as aspirações e as tendências da vida social (MEDEIROS SILVA, 1945b, p. 243-244).

Em parecer assinado em 1946 e publicado no ano seguinte, Carlos Medeiros dá continuidade a essa perspectiva exegética. O fim do período ditatorial e a realidade de uma nova Constituição parecia exigir uma nova compreensão do modo como deveria ser interpretada a legislação. A política não mais aparecia como critério da interpretação da norma. De forma peremptória, afirmava que “a fonte imediata do direito é lei” (MEDEIROS SILVA, 1947b, p. 345), não sendo lícito ao intérprete invocar princípios, por mais autorizados que sejam, com objetivo de negar eficácia à lei (MEDEIROS SILVA, 1947b, p. 347). Utilizando-se de uma vasta gama de autorizadas fontes intelectuais¹² para reforçar seu argumento, Medeiros defendia que o recurso a essas mesmas fontes doutrinárias não teria qualquer prevalência sobre a lei escrita. Dentre as várias citações que apresenta, uma atribuída a Del Vecchio se destaca pela sua forte carga positivista: “*Une norme juridique peut être injuste, contraire aux aspirations suprêmes de la conscience, à l’idéal de la justice, ou pour employer l’expression classique, au ‘droit naturel’, sans qu’elle cesse pour autant d’être juridique et positive*” (DEL VECCHIO, 1936 in MEDEIROS SILVA, 1947b, p. 346). Fazendo referência a François Geny, Medeiros afirma

¹¹ Trecho retirado da obra *Tratado de Direito Administrativo*, v. VI, p. 226, ed. de 1944.

¹² São citados Clóvis Beviláqua, Eduardo Espínola, José Tavares, N. Coviello, Ferrara, A. Ravà, Del Vecchio, H. Capitant, F. Geny, J.M. Peritch, J.Bonnecase.



que a lei escrita é “*le verbe parfait du Droit*” (MEDEIROS SILVA, 1947b, p. 346). Em suma, nessa nova fase, Medeiros estabelece que “nenhum *princípio*, ainda que apoiado em razões sólidas e insofismáveis se pode superpor à lei [...]” (MEDEIROS SILVA, 1947b, p. 347, grifos do autor).

Como interpretar essa transição exegética que, inicialmente, levava em consideração causas externas à produção da lei para a afirmação do positivismo legal? Seria ela apenas o resultado do caráter “adaptável” do jurista? (Castro e Seelaender, 2010). Parece-nos que não se trata de uma ruptura ou de simples adaptabilidade, e sim de um processo de continuidade que pode ser entendido a partir de dois aspectos. O primeiro é a absorção intelectual de Medeiros das propostas exegéticas ocorridas na Europa na virada do século XIX e XX – especialmente na Itália e França –, as quais defendiam que, na interpretação das leis, dever-se-ia levar em conta a realidade social de cada sociedade. O processo de mudanças legislativas vivenciadas no país durante as décadas de 1930 e 1940 refletiu essa concepção. Tratava-se de um período em que se advogava a absorção das questões externas trazidas do campo social, histórico e político como elementos a serem levados em conta na produção legislativa (SILVEIRA, 2013, p. 137-165). Esses elementos, trabalhados de forma “técnica” – sem qualquer participação representativa popular – e justificados por meio do discurso cientificista, foram responsáveis por adequar a legislação ao Estado autoritário. Passado esse momento, tem-se o segundo aspecto explicativo da aparente mudança exegética de Medeiros: a afirmação positivista da lei pós-1945 funcionava como uma proteção àquela legislação já produzida. Trata-se, fundamentalmente, de um posicionamento que buscava consolidar ou mesmo proteger a legislação já feita, evitando, assim, maiores discussões, buscando cristalizar a produção legal autoritária do Estado Novo para a nova ordem democrática.

2.1. Interpretar 1946 com base na ordem anterior

Com o fim do Estado Novo, as interpretações baseadas na política agora se albergavam em soluções próprias ao ordenamento jurídico. Recorria-se, a partir de então, a resoluções que buscavam compatibilizar a legislação da ditadura varguista com tempos de redemocratização, utilizando critérios como o de solução de antinomias entre normas gerais e especiais. Essas respostas, como se vê, silenciavam a questão de fundo, que era a continuidade, em 1946, da legislação produzida sob um regime autoritário.



Não havia uma discussão sobre a natureza dessa transição; o que se fazia necessário era aproveitar o que fosse possível da produção legal anterior e corrigi-la casuisticamente ou – algo recorrente em Medeiros – continuar aplicando essa legislação, rearranjando seus pressupostos por meio de uma exegese distante dos fundamentos constitucionais de 1946.

Essa tendência pode ser verificada com a promulgação da Lei n. 171, de 15 de dezembro de 1947. Ela surgiu como remédio aos expurgos de funcionários civis ou militares da União promovidos com base no art. 177 da Constituição de 1937¹³. Medeiros Silva, então Consultor Geral da República, em parecer de 1952, buscava compatibilizar esses dois momentos a partir de critérios exegéticos tradicionais. Como apresentado em seu texto, tratava-se apenas de resolver a aparente antinomia entre a lei geral, representada pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto Lei n. 1.713, de 1939) – que estabelecia outros requisitos para a reversão – e a lei especial n. 171, de 15.12.1947¹⁴. A lei da ditadura se encontrava com a lei promulgada após a democratização, mas, de acordo com Medeiros Silva: “para a solução da tese proposta neste processo, se deve indagar, portanto, quais os dispositivos da lei geral – o Estatuto – que são incompatíveis com os da lei especial de n.171, de 1947” (MEDEIROS SILVA, 1952a, p. 377). A resposta de Medeiros foi estender as restrições produzidas pelo Estado Novo aos requerentes da reversão de 1947 que foram expurgados pela Constituição de 1937: “entender que os destinatários da lei especial não estão sujeitos aos pressupostos da lei geral, mesmo que não contrariem formalmente aquela, seria desprezar a regra da lei de Introdução” (MEDEIROS SILVA, 1952a, p. 377). E concluía:

Em face do exposto, o pedido de reversão que deu origem a este processo não merece provimento. Conta o requerente idade muito superior ao limite estabelecido no art. 80, §2º do Estatuto. Sendo a lei nº 171 omissa a respeito, se deve entender que o preceito da lei geral tem aplicação, na forma do art.2º, §2º, da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (MEDEIROS SILVA, 1952a, p. 378).

¹³ Art. 1º Os funcionários civis ou militares da União, aposentados ou reformados, postos em disponibilidade ou por qualquer outra forma, afastados das suas funções "no interesse do serviço público ou por conveniência do regime", antes do Decreto-lei n. 8.253, de 29 de novembro de 1945, sob a invocação do artigo 177 da Carta Constitucional outorgada em 1937, restabelecido pela chamada Lei Constitucional n. 2, de 16 de maio de 1938, e pelo artigo 197, a, do Decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União), reverterão à atividade, desde que o requeiram dentro de noventa dias, contados da promulgação desta Lei (BRASIL, 1947).

¹⁴ Basicamente, a questão era quanto à idade máxima permitida para a concessão da reversão. O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União estabelecia, em seu artigo 80, §2º, o limite de 58 anos. O parecer de Medeiros era para responder se os beneficiados pela Lei n. 171, de 1947 estariam sujeitos às exigências contidas no Estatuto ou se lhes fora proporcionado uma exceção (BRASIL, 1947).



Medeiros Silva, por meio do recurso à exegese, estabelece estratégias de manutenção de pressupostos da ordem anterior em tempos democráticos. Outro exemplo representativo dessa estratégia é sua compreensão do regime federativo de 1946. Utilizando-se de um parecer contra a pretensão do estado de São Paulo, que, com base no artigo 5º XII da Constituição de 1946, afirmava sua competência para explorar de forma autônoma os serviços ferroviários que não ultrapassassem os seus limites territoriais, Medeiros discorre sobre a questão federativa. Ele passa a articular o federalismo instituído com a constituição de 1946 com a ideia de unidade para negar a São Paulo a autonomia sobre as ferrovias dentro de seu território. Para isso, recorre à doutrina dos “poderes implícitos” de inspiração norte-americana. De acordo com Medeiros, essa doutrina, desenvolvida pelo então presidente da Suprema Corte, John Marshall, permitiu que a União pudesse se contrapor à reserva de poderes em favor dos Estados constantes na Emenda 10ª à Constituição. Graças à sua formulação “[...] as atribuições do governo nacional se têm ampliado constantemente” (MEDEIROS SILVA, 1951, p. 384).

Invocar a tese dos “poderes implícitos” por parte da União era, em sua concepção, de capital importância para compreender o regime federativo instalado com a redemocratização. A partir de então, constrói uma narrativa em que mostra uma tendência contínua em direção à centralização do poder em contraposição ao abandono da perspectiva dispersiva do federalismo:

Mas o federalismo, tanto nos países onde ele nasceu das confederações, como naqueles em que proveio de estados unitários, sofre de uma ação centrípeta que nos tempos modernos se inspira em fenômenos de solidariedade sempre renovados e ampliados, conforme acentuava Georges Scelle [...] (MEDEIROS SILVA, 1951e, p. 384).

Por meio dessa argumentação, apontava o percurso fracassado de nosso federalismo iniciado em 1891:

Entre nós, a reprodução em 1891 da emenda ao texto norte-americano, votada um século antes, não correspondeu à expectativa dos mais conspícuos doutrinadores. A federação nascente, cujo fortalecimento a reserva de poderes visava, concebida em termos amplos, em detrimento dos poderes da União, deu maus frutos (MEDEIROS SILVA, 1951e, p. 384).

Para fundamentar seu posicionamento, Medeiros Silva apresenta posicionamentos de vários autores nacionais, inclusive citando Rui Barbosa, retirado, por



sua vez, da obra de um terceiro¹⁵, para demonstrar que mesmo um reconhecido liberal compartilharia, em vários aspectos, de sua perspectiva intelectual. Teria Rui Barbosa dito que a autonomia dos Estados seria um “princípio retumbante, mentiroso, vazio de vida como um sepulcro, a cuja superstição se está sacrificando a existência do país, o princípio da nossa nacionalidade, oferecida em pasto às cobiças intestinas” (BARBOSA, [s.d.], *apud* MEDEIROS SILVA, 1951e, p. 384). No mesmo posicionamento crítico ao federalismo, estariam ainda Aureliano Leal¹⁶, para quem “a nossa federação assenta numa combinação artificialíssima” e que os “laços” da nacionalidade deveriam se apertar “em favor da entidade central” (MEDEIROS SILVA, 1951e, p. 384) e, por fim, Castro Nunes, que, em 1925, declarava que a ideia de soberania dos estados apregoada pelos federalistas sob a influência de Campo Salles não era mais passível de defesa: “hoje ninguém ou quase ninguém mais a sustenta” (CASTRO NUNES, 1925 *apud* MEDEIROS SILVA, 1951e, p. 384)¹⁷. Como se pode observar, Medeiros, para defender a ideia de centralização em 1946, voltava aos debates construídos durante a Primeira República, especialmente dos críticos anos 1920, período de intensa crítica ao modelo constitucional de 1891.

Para Medeiros, “os elaboradores da Constituição brasileira de 1946, ao redigirem o parágrafo único do art. 18, procuraram inspirar-se na doutrina do pacto de 1891” (MEDEIROS SILVA, 1951e, p. 386), apegaram-se “a uma ideia morta” ao fomentar, através dos poderes reservados, a ampliação da autonomia estadual em prejuízo dos poderes da União:

Como em outras passagens reproduziu-se uma fórmula já vazia de sentido, quando a ideia federalista entrava no ocaso em todo o mundo e a reserva de poderes em benefício dos Estados estava inteiramente ofuscada pela hipertrofia dos ‘poderes implícitos’, em virtude dos quais, à sombra dos textos, mas premedida pela realidade, a União vem realizado o seu destino centrípeto, mesmo nos países de antecedentes confederativos” (MEDEIROS SILVA, 1951e, p. 386, grifos do autor).

A exposição de Medeiros buscava mostrar que estávamos a repetir os mesmos vícios, mas que uma exegese constitucional moderna apontava para a consolidação do modelo centralizado de Estado: “a evolução do federalismo em todos os países é no

¹⁵ No caso, Amaro Cavalcanti, em seu livro *Regime Federativo e a República Brasileira*, de 1900, p. 340, que cita trecho do texto de Rui Barbosa denominado “Estados Autônomos”, na “Imprensa”, Rio de Janeiro, de 25.11.1898.

¹⁶ Trata-se da obra de Aureliano Leal, *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, de 1925, p. 21-22.

¹⁷ Medeiros Silva se refere ao livro de Castro Nunes, *Do Estado Federado*, de 1920, p. 100.



sentido da ampliação dos poderes da União em detrimento dos concedidos aos Estados” (MEDEIROS SILVA, 1951e, p. 384-5). Carlos Medeiros não interpretava a Constituição de 1946 por si própria. Sua perspectiva era o passado. A estratégia era fundamentar texto constitucional contemporâneo com base no regime imediatamente anterior, como também se voltar criticamente à ordem liberal de 1891. Em seu discurso, a afirmação de que suas premissas já estavam estabelecidas décadas antes entre os juristas e mesmo na jurisprudência do STF. Desta maneira, Medeiros Silva defendia as continuidades legislativas sem relacioná-las exclusivamente ao contexto ditatorial. Sua exegese estabelecia saltos históricos, fazia referência ao Estado Novo, porém afirmava que seus fundamentos se encontravam na ordem pré-ditatorial, seja a da Primeira República, seja a estabelecida pela Constituição de 1934.

2.2 O direito de greve sob a ótica autoritária

Representativo dessa tese de continuidade da ordem anterior é sua compreensão a respeito do direito de greve inscrito no artigo 158 da Constituição de 1946¹⁸ (MEDEIROS SILVA, 1952b). A prescrição era a mesma: enquanto o dispositivo constitucional não fosse regulamentado, valeriam as regras do regime anterior. Para dar sustentação a esse posicionamento, Medeiros Silva se utiliza de uma estratégia argumentativa que se baseia no uso da jurisprudência dos tribunais – especialmente do STF –, de fontes da história constitucional, dos debates legislativos e do uso da doutrina dos juristas mais prestigiados, nacionais e estrangeiros, para fundamentar suas teses.

No caso específico sobre a inexistência do direito de greve após 1946, cita acórdão unânime do STF, que, ao julgar o recurso de *habeas-corpus* n. 30.498, em 22 de setembro de 1948, decidiu que continuava em vigência, após o advento da Constituição, do artigo 201 do Código Penal¹⁹, que considerava crime a participação de empregados de empresas privadas em movimentos de greve (MEDEIROS SILVA, 1952b, p. 369)²⁰. Entre os votos citados, Medeiros Silva destaca os dos ministros Lafayette de Andrada, Edgar Costa e Orosimbo Nonato. Em todos, verifica-se a afirmação de que a falta de

¹⁸ “Art. 158 - É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará” (BRASIL, 1946). Parecer no mesmo sentido da criminalização da greve é publicado na *Revista de Direito Administrativo*, v. 37, de 1954, p. 358-360.

¹⁹ “Art. 201 - Participar de suspensão ou abandono coletivo de trabalho, provocando a interrupção de obra pública ou serviço de interesse coletivo. Pena - detenção, de seis meses a dois anos, e multa” (BRASIL, 1940).

²⁰ O resumo do julgado encontra-se na *Revista dos Tribunais*, v. 189.



regulamentação do preceito constitucional fazia com que se mantivesse a legislação restritiva anterior. O artigo 158 era considerado demasiadamente “amplo” e, enquanto o legislador ordinário não estabelecesse suas balizas, se entendia que não haveria incompatibilidade entre o texto constitucional e a legislação federal anterior, pois o “princípio” que regia o direito de greve, dizia Orozimbo Nonato, “não está em vigor, dependendo, por expressa vontade do constituinte, de regulamentação” (MEDEIROS SILVA, 1952b, p. 369-370).

As mesmas restrições ao direito de greve também deveriam ser mantidas aos servidores públicos. O posicionamento de Medeiros Silva era de que ainda estariam em vigor a sanção disciplinar contida no artigo 226, n. VII, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-lei n. 1.713, de 28.10.39), que determinava ser proibido ao funcionário “incitar greves, ou a elas aderir, ou praticar atos de sabotagem contra o regime ou o serviço público”. Este artigo deveria ser combinado com o artigo 239, n° X, do mesmo estatuto, que cominava a pena de demissão a bem do serviço público ao servidor que “transgredir qualquer das proibições especificadas no art. 226” (MEDEIROS SILVA, 1952b, p. 370-1). Além dessa legislação, e fundamentando-se em decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)²¹, ainda estaria vigente o Decreto-lei n. 431, de 18 de maio de 1938, que, no art. 3°, n° 28, considerava crime contra a personalidade internacional, a estrutura, a segurança do Estado e contra a ordem social: “cessarem, coletivamente, *funcionários públicos*, contra a lei ou regulamentos, os serviços a seu cargo. Pena: *Perda do Cargo*” (MEDEIROS SILVA, 1952b, p. 371, grifos do autor).

A seguir, Medeiros Silva recorre à nossa história constitucional para acentuar que o caráter repressivo ao direito de greve é anterior ao texto de 1937, encontrando suas fontes no regime constitucional de 1934²², com referências que retrocedem à Constituição de 1891²³. Em seguida, estabelece uma interpretação também histórica para demonstrar que as discussões havidas entre os parlamentares durante a elaboração do artigo 158 da Constituição de 1946 era no sentido de deixar para o legislador ordinário as diretrizes desse direito (MEDEIROS SILVA, 1952b, p. 371). Carlos Maximiliano,

²¹ Medeiros Silva aponta os acórdãos contidos nas apelações criminais n. 1.439 (de 14.11.50) e n. 1.445 (de 15.12.50).

²² Faz referências à Lei n. 38, de 4.4.35, arts. 7°, 8° e 32°, juntamente com a Lei n. 136, de 14.12.35, arts. 1° e 12°. Esta última, produzida em meio às mudanças legislativas operadas em nome do combate ao comunismo após a Intentona Comunista, modificava diversos dispositivos da Lei de Segurança Nacional. Para uma discussão sobre os aspectos repressivos da Lei n. 136 (MARQUES, 2015, p. 109ss).

²³ Medeiros Silva não lista uma jurisprudência para lhe dar apoio, apenas indica a obra do Augusto Olympio Viveiros de Castro, *Estudos de Direito Público*, de 1914, editada um ano antes deste se tornar Ministro do Supremo Tribunal Federal.



Temístocles Cavalcante, Pontes de Miranda, A. Nogueira de Sá e Rui Barbosa são citados para ressaltar que a Constituição deixou ao legislador ordinário a missão de estabelecer limites aos direitos que ela mesma reconheceu, a ponto de afirmar, apoiando-se novamente em Rui Barbosa, que uma lei ordinária poderia prescrever limitações às regras gerais do texto constitucional, mesmo que este não fizesse qualquer referência à possibilidade de restrições. Nesse sentido, mesmo previsto o direito de greve na Constituição, poder-se-ia vetar seu exercício aos agentes públicos. Greve e serviço público seriam noções antitéticas. Para Medeiros Silva:

No art. 158 da Constituição vigente, a convocação ao legislador ordinário para a sua regulamentação decorre do próprio texto. Não se poderá, portanto, considerar uma usurpação a sua ingerência, estabelecendo gradações ou mesmo obstáculo ao exercício do direito ali assegurado. Por isto devemos ter como legítimos os pronunciamentos judiciais e doutrinários já indicados, todos tendentes a admitir a proibição da greve nos serviços públicos, ou essenciais (MEDEIROS SILVA, 1952b, p. 372).

Medeiros Silva estabelece, assim, uma interpretação limitadora das promessas de direitos do texto de 1946, apoiada pela jurisprudência do STF, pela nossa tradição constitucional e pela “melhor” doutrina da época. Era como se a Constituição fosse pura ficção e o que restava da ditadura não era nada menos do que a integralidade de sua legislação. A legalidade, estabelecida pelo legislador ordinário ainda possuía, nesse contexto, ampla prevalência sobre a constitucionalidade de determinados direitos, especialmente àqueles que se dirigiam contra o Estado.

Exemplificativo dessa perspectiva é a defesa da legislação anterior à Constituição de 1946 contra possíveis manifestações do próprio STF. Em parecer de 1953, Medeiros Silva desconsidera a declaração de inconstitucionalidade do STF sobre norma produzida em 1940, utilizando-se do direito administrativo para impedir qualquer eficácia à decisão do tribunal relativa à legislação produzida antes da Constituição vigente (MEDEIROS SILVA, 1953). Medeiros Silva buscava imunizar a legislação produzida no regime anterior de possíveis interferências do Judiciário.

O parecer de Medeiros Silva é contra a pretensão de oficial da Marinha para anular decreto de 1952 que o transferiu para reserva com base no Decreto-lei n. 2.173, de 1940. Em suas alegações, o oficial recorria à decisão do STF, no julgamento do mandado de segurança n° 1.103, ocorrido em 25.06.1951²⁴, que declarou “inconstitucionais” os artigos 9°, 10 e 11 do aludido decreto-lei, nos quais se

²⁴ O Acórdão do julgado está disponível na *Revista de Direito Administrativo*, v. 33, 1953.



fundamentou o ato administrativo que o colocara na inatividade. Esses artigos – especialmente o artigo 10 – estabeleciam critérios diferentes para a transferência compulsória dos oficiais para a reserva remunerada. Os Oficiais-Generais (Vice-Almirante e Contra-Almirante) seriam transferidos pelo critério de antiguidade e idade, respectivamente. Para os demais oficiais superiores, a escolha seria feita por um Conselho de Oficiais sem a definição de outros critérios objetivos, apenas sendo escolhido aquele que fosse o mais votado. O recurso contra a decisão seria decidido pelo próprio Conselho.

O confronto dos dispositivos do decreto-lei foi feito com o artigo 141, §1º, 3º, 4º e 25 e artigo 182 da Constituição de 1946. A questão principal que o parecer discute é a eficácia da declaração de inconstitucionalidade do STF para a legislação produzida antes da Constituição de 1946. Carlos Medeiros Silva chega a argumentar que, quanto à decisão judicial, “em certos casos, a administração pode e deve aplicá-las às hipóteses semelhantes, máxime quando se trata de aplicação de lei declarada contrária à Constituição” (MEDEIROS SILVA, 1953, p. 450). No entanto, destaca que “a decisão judicial só opera na espécie que lhe deu causa”. Para ele, a decisão contida no Mandado de Segurança n. 1.103 só aproveitaria aos seus impetrantes, não podendo, portanto, ser estendida *erga omnes*: “para que a lei, declarada “inconstitucional”, deixe de vigorar para os que não foram parte na demanda que ensejou a declaração, é necessária sua revogação por lei nova, ou a intervenção do Senado Federal, na forma do art. 64 da Constituição” (MEDEIROS SILVA, 1953, p. 452) Por certo, o posicionamento de Medeiros Silva não destoava do entendimento da época a respeito dessa questão, no entanto seu entendimento evitava que o arcabouço jurídico construído anteriormente fosse desconstituído por meio de uma hermenêutica pautada pelos princípios da Carta de 1946. Medeiros Silva se posiciona contra a ideia de uma inconstitucionalidade superveniente. Para ele, as relações fáticas próprias de determinada época haviam construído, de forma legítima, proposições normativas que refletiam aquele momento²⁵. A mudança dessa realidade não poderia afetar, *ex nunc*, a legitimidade das regras construídas sob determinado contexto histórico, a não ser que houvesse uma manifestação clara do Parlamento nesse sentido.

²⁵ Esse entendimento manteve-se ao longo da jurisprudência do STF. Em análise sobre a ADI n. 2 (dec. MC de 20/10/88), Andrei Koerner (2017) mostra que a preservação da ordem jurídica como afirmação do existente e fincado na ideia de “tradição” jurídica, continuaria nas decisões dos ministros da Corte após 1988. Questões de fundo, como o contexto autoritário sob o qual as normas foram produzidas, eram silenciadas nos votos.



Ademais, afirmava Medeiros Silva, mesmo que na ementa do acórdão tivesse a Corte aludido à inconstitucionalidade dos dispositivos do decreto-lei n. 2.173, de 1940, o que teria feito na verdade, “[...] foi declarar revogados, pela Constituição de 1946, os textos anteriores, com elas colidentes, particularmente em confronto com o seu art. 182” (MEDEIROS SILVA, 1953, p. 451). Contudo, uma limitação técnica apontada por Medeiros Silva impediria o Tribunal em fazer essa declaração:

É sabido que a declaração de ‘inconstitucionalidade’ pressupõe a vigência de dois textos de hierarquia diversa, sendo o ordinário baixado posteriormente à promulgação do constitucional. Conforme sustentei no Parecer 243-T, de 27-2-52 (MEDEIROS SILVA, 1953, p. 451, grifos do autor).

Para ele, “não é admissível declarar-se a ‘inconstitucionalidade’ de lei ordinária em face de Constituição revogada, nem de Constituição promulgada posteriormente” (MEDEIROS SILVA, 1953, p. 451). Quanto ao primeiro caso, porque não teria sentido discutir a divergência entre dois diplomas quando um deles já deixou de vigorar. Ademais, a questão também seria resolvida pelo princípio hierárquico, ou seja, o texto de menor hierarquia cederia ao de maior. Contudo, quanto “[à] incompatibilidade entre uma lei *anterior* à Constituição, não se resolve pela declaração de inconstitucionalidade, mas pelo princípio da *revogação*” (MEDEIROS SILVA, 1953, p. 451, grifos do autor). A constitucionalidade da lei somente poderia ser aferida em face da Constituição vigente à época de sua promulgação²⁶. Por esse entendimento, não teria o STF, com a declaração de inconstitucionalidade, a prerrogativa de retirar do mundo jurídico determinada lei. A Corte estaria de mãos atadas quanto à legislação do regime autoritário. Citando Rui Barbosa, o autor afirma que os “tribunais não revogam leis” (MEDEIROS SILVA, 1953, p. 451) e que, além desse impedimento, “[...] admitindo-se para argumentar, que houve o colendo Tribunal perpetrado um erro de técnica, ainda assim, a declaração de inconstitucionalidade não se estenderia a quem não pediu judicialmente” (MEDEIROS SILVA, 1953, p. 451). Para isso, seria necessária sua revogação por lei nova ou intervenção do Senado, na forma do art. 64 da Constituição.

A legislação anterior à 1946 estaria infensa à análise de sua constitucionalidade porque a única baliza para isso estaria na Constituição sob a qual foi produzida: “seria esdrúxulo perquirir da ‘inconstitucionalidade’ de uma lei ordinária em conflito, não com a Constituição então vigente, mas com outra futura, ainda não promulgada” (Medeiros

²⁶ Medeiros retira esse entendimento do acórdão do TJ do Distrito Federal, de 16.09.1947, disponível na *Revista Forense*, v. 125, p. 499 e v. 142, p. 224.



Silva, 1953, p. 452, ênfase do autor). Para ele, atos ocorridos sob determinada Constituição, aos quais foi aplicada a legislação pertinente, não poderia ser revisto com base em Constituição superveniente. Tanto a aplicação como a própria legislação anterior poderiam ser resguardadas – posto que não houve sua revogação – mesmo que eivada de “inconstitucionalidades”.

Para Medeiros Silva, a legalidade novamente se sobrepunha à constitucionalidade. Normas ordinárias se manteriam em vigência mesmo contrariando a Constituição²⁷. Esse entendimento contrariava a decisão do STF, que declarou expressamente, por maioria, a inconstitucionalidade dos dispositivos do Decreto-lei n. 2.173/40, negando administrativamente, dessa maneira, a concessão de direito.

Conclusão

O estudo dos textos de Carlos Medeiros Silva mostra que, em regimes autoritários, a interpretação sobre o direito seria mais aberta, recorrendo com frequência a fatores políticos ou mesmo à abstração dos princípios jurídicos como forma de justificação das medidas de caráter autoritário. Por outro lado, após o processo de redemocratização haveria um retorno para uma exegese de fundo mais positivista.

Essas mudanças exegéticas foram observadas nas decisões administrativas de Carlos Medeiros Silva. Seus pareceres apresentam o percurso de um jurista que, inserido no centro do debate de algumas das mais importantes decisões jurídicas do regime, se vê tendo que reelaborar suas próprias decisões de acordo com as mudanças políticas pelas quais o país passava. No regime autoritário, sua hermenêutica atravessa a fronteira do campo jurídico para recorrer à política e às “questões sociais” de seu tempo para, assim, justificar a finalidade de uma legislação restritiva de direitos. Após a reconstitucionalização em 1946, opera-se uma mudança. A perspectiva exegética muda, a legislação autoritária passa a ser protegida com base numa perspectiva mais legalista, referindo-se a premissas retiradas do próprio sistema jurídico e não mais ao que estaria

²⁷ Essa concepção era presente no próprio STF. No julgamento do MS 1.103, de 25.06.51, o Min. Lafayette de Andrada defendia a legalidade do decreto ante a Constituição. De acordo com ele, a transferência para a reserva remunerada “atendeu aos princípios legais, nos termos do art. 9º, após proposta feita pelo Conselho dos Oficiais Gerais” (Brasil, 1951, p. 65), não havendo qualquer irregularidade do ato: “A lei se inclinou por um critério e com isso não deixou de lado, como salientei, a Constituição” (BRASIL, 1951, p. 66). Diante do critério da legalidade não havia porque se discutir a constitucionalidade da lei.



de fora, no caso, a política. Por certo, durante um breve período, logo após a queda do regime em 1945, há uma defesa positivista da lei. Contudo, esse posicionamento não se daria no sentido de uma filiação intelectual do jurista ao positivismo. Seu posicionamento demonstrava uma defesa da produção legislativa anterior; era preciso resguardar o esforço promovido na renovação do direito pátrio iniciado em 1930. O discurso da fidelidade intransigente à lei era instrumento adequado para essa tarefa.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, seção 22359, p. 1, 10/11/1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 07 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, seção 1, p. 23911, 31/12/1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 07 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, seção 1, p. 1, 19/09/1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 07 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 171, de 15 de dezembro de 1947**. Regulariza a situação dos reformados e aposentados pelo artigo 177 da Carta Constitucional de 1937. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, seção 1, p. 15941, 18/12/1947. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-171-15-dezembro-1947-351646-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 07 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 1103 EI**. Relator: Min. Edgard Costa. Tribunal Pleno. Julgado em 25/06/1951, DJ 23-08-1951. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=31152>. Acesso em: 30 out. 2021.

BUENO, Roberto. **Francisco Campos e o conservadorismo autoritário**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019.

CHAGAS, Carlos. **A ditadura militar e os golpes dentro do golpe (1964-1969)**. Rio de Janeiro: Record, 2014.

CODATO, A.; GUANDALINI JR., W. O código administrativo do Estado Novo: A distribuição jurídica do poder político na ditadura. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 58, p. 481-504, 2016.



DISTRITO FEDERAL. Acórdão de 16.09.1947. **Revista Forense**, Belo Horizonte, v. 125, p. 499, e 142, p. 224. 1947.

GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GUERRA, Maria Pia; MACHADO FILHO Fim do constitucionalismo autoritário? Os debates sobre a permanência da Lei de Segurança Nacional na redemocratização (1978-1987). **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, [s. n.], 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/57060>. Acesso em: 07 jul. 2022.

GINSBURG, Tom; MOUSTAFA, Tamir. **Rule by law: the politics of courts in authoritarian regimes**. New York: Cambridge University Press, 2008.

GINSBURG, Tom; SIMPSON, Alberto. **Constitutions in authoritarian regimes**. New York: Cambridge University Press, 2014.

KOERNER, Andrei. Prefácio. In: ENGELMANN, F. (Org.). **Sociologia política das Instituições Judiciais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.

LEAL, Vítor Nunes. Ministro Carlos Medeiros Silva. Despedida do Supremo Tribunal Federal e visita ao Tribunal Superior Eleitoral. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 88, p. 410-418, 1966.

MARTÍN, Sebastián. Los juristas en los orígenes de la dictadura (1937-1943). In: FERNÁNDEZ-CREHUET, Federico; MARTÍN, Sebastián (Eds.) **Los juristas y el "régimen"**: revistas jurídicas bajo el franquismo. Granada: Editorial Comares, 2014.

MARTÍN, Sebastián. El derecho em los tempos del Totalitarismo. **História do Direito** - Revista do Instituto Brasileiro de História do Direito- IBHD, v. 2, n. 2, p.201-239, 2021.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Repressão política e usos da constituição no primeiro Governo Vargas (1935-1937)**. Curitiba: Prismas, 2015.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Entre a impunidade e a repressão: as múltiplas faces da anistia brasileira de 1961. In: MARTINS, Argemiro; ROESLER, Cláudia; PAIXÃO, Cristiano. (Orgs.). **Os tempos do direito: diacronias, crise, historicidade**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2020a.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Poder constituinte e mudança constitucional na transição para a democracia (1945-1946). In: FRAGA, André Barbosa; LAGO, Mayra Coan; MOURELLE, Thiago Cavaliere (Orgs.). **Governo Vargas: um projeto de nação**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2020b.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MEDEIROS SILVA, Carlos. Acumulações remuneradas. Decisões e pareceres do Ministério da Justiça. Parecer XIV. Limitação de Vencimentos. **Revista Forense**, Belo Horizonte, v. 74, n. 418-420, p. 385-390, 1938a.



MEDEIROS SILVA, Carlos. O decreto-lei sobre acumulações remuneradas e seu caráter democrático. A enumeração do Art.1º dessa lei não é taxativa, mas, exemplificativa. Critério de apreciação das normas de direito público. A contadoria geral dos transportes em face do decreto-lei nº 24, de 9137. **Revista Forense**, Belo Horizonte, v. 75, n. 421-423, p. 276-277, 1938b.

MEDEIROS SILVA, Carlos. Comentário. A fixação do valor dos imóveis sujeitos ao imposto predial, nas desapropriações por utilidade pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 85-105, 1945a.

MEDEIROS SILVA, Carlos. O salário família e a filiação espúria. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 242-247, 1945b.

MEDEIROS SILVA, Carlos. Interpretação do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Revista Forense**, Belo Horizonte, v. 113, n. 531-532, p. 345-347, 1947a.

MEDEIROS SILVA, Carlos. Cargos públicos. Formas de provimento. Organização de carreiras. A lei e os princípios doutrinários como fontes de direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 10, [s. n.], p. 342-349, 1947b.

MEDEIROS SILVA, Carlos. Regime federativo. Poderes implícitos da União e poderes reservados aos Estados. Fiscalização pela União das estradas de ferro estaduais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 25, [s. n.], p. 382-387, 1951.

MEDEIROS SILVA, Carlos. Funcionário público. Aposentadoria. Reversão. Lei Geral e lei Especial. Vigência simultânea e revogação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 29, [s. n.], p. 375-378, 1952a.

MEDEIROS SILVA, Carlos. Jurisprudência Administrativa. Funcionário Público. Direito de Greve. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 29, [s. n.], p. 368-375, 1952b.

MEDEIROS SILVA, Carlos. Declaração de inconstitucionalidade. Militar. Transferência para a reserva. Prescrição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 33, [s. n.], p. 449-452, 1953.

MEDEIROS SILVA, Carlos. Notas e Comentários. Ministro Carlos Medeiros Silva. Nomeação para o Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 83, [s. n.], p. 428-430, 1966a.

MEDEIROS SILVA, Carlos. Ministro Carlos Medeiros Silva. Despedida do Supremo Tribunal Federal e visita ao Tribunal Superior Eleitoral. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 85, [s. n.], p. 410-418, 1966b.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Tradução Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PINTO, Francisco Rogério Madeira. **A formação do pensamento jurídico–autoritário brasileiro e sua concretização no estado novo**: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna,



Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva. 2018. 301f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018a.

PINTO, Francisco Rogério Madeira. Um exemplo de mau exemplo. **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, v. 82, [s.n.], p. 97-112, 2018b.

ROSENFELD, Luis. **Revolução conservadora**: genealogia do constitucionalismo autoritário brasileiro (1930-1945). Porto Alegre: EdiPUCRS, 2021.

RÜTHERS, Bernd. **Derecho degenerado**. Teoría jurídica y juristas de cámara em el Tercer Reich. Tradução: Juan Antonio García Amado. Madrid: Cátedra de Cultura Jurídica; Marcial Pons, 2016.

SANTOS, Rogério Dutra dos. **Teoria constitucional, ditadura e fascismo no Brasil**. São Paulo: Tirant Lo Blanc Brasil, 2021.

SEELAENDER, A. C. L. Francisco Campos (1891-1968) –uma releitura. *In*: FONSECA, Ricardo Marcelo (org.). **As formas do direito**: ordem, razão e decisão (experiências jurídicas antes e depois da modernidade). Curitiba: Juruá, 2013. p. 491-525.

SEELAENDER, A. C. L.; CASTRO, A. R. de. Um juriconsulto adaptável – Francisco Campos (1891-1968). *In*: MOTA, C. G.; SALINAS, N. S. C. (Coords). **Os juristas na formação do estado-nação brasileiro**: (de 1930 aos dias atuais). São Paulo: Saraiva, v. 3, 2010. p. 255-291.

STOLLEIS, Michael. **The law under the swastika**: studies on legal history in Nazi Germany. Translated by Thomas Dunlap. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

SILVEIRA, M. M. **Revistas em tempos de reformas**: pensamento jurídico, legislação e política nas páginas dos periódicos de direito (1936-1943). 2013. 391f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, 2013.

VALADÃO, Rodrigo Borges. **Positivismo jurídico e nazismo**: formação e superação da lenda do positivismo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

Sobre o autor

Francisco Rogério Madeira Pinto

Faculdade Republicana. Professor de Ciência Política. Pesquisador do grupo de pesquisas "Percurso, Narrativas, Fragmentos: história do direito e do constitucionalismo" (FD- UnB) e do Grupo de pesquisas "Dimensões do Regime Vargas". E-mail: rogeriomadeirapinto@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0005-858X>.

O autor é o único responsável pela redação do artigo.

